

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Pertumbuhan ekonomi perusahaan di Jawa Timur tidak terlepas dari kebutuhan akan tenaga kerja. Tenaga kerja yang bermutu dan berkualitas sangat dibutuhkan agar mampu menjalankan perusahaan. Dengan mutu dan kualitas dari tenaga kerja yang dimiliki tentu akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dari perusahaan. Tenaga kerja mempunyai peranan yang sangat penting dalam menjalankan sebuah perusahaan, maka dari itu perlindungan hukum bagi tenaga kerja sangat dibutuhkan mengingat kedudukannya yang lemah.¹

Berkembangnya suatu perusahaan di Jawa timur juga tidak terlepas dari kebutuhan akan modal. Salah satu fungsi dari modal adalah untuk membayar upah tenaga kerja yang dimiliki serta untuk mengembangkan usaha perusahaan. Pentingnya modal dalam menjalankan perusahaan membuat para pelaku usaha mencari modal dengan berbagai cara. Modal dapat berasal dari mana saja baik itu dari dalam maupun luar negeri.

Terdapat banyak perusahaan yang membutuhkan modal sehingga melihat hal tersebut terjadilah pergerakan aliran modal dan investasi ke berbagai penjuru dunia. Pergerakan aliran modal dan investasi dari luar negeri sejalan dengan migrasi penduduk atau pergerakan tenaga kerja yang masuk ke Jawa Timur. Pergerakan tenaga kerja tersebut berlangsung karena investasi yang dilakukan pada umumnya membutuhkan pengawasan dan tenaga kerja yang ahli.

¹ Asri Wijayanti, *Menggugat Konsep Hubungan Kerja*, Bandung, Lubuk Agung, 2011, hlm. 7

Pengawasan dapat dilaksanakan langsung oleh pemilik modal (investor) dan tenaga kerja ahli dibutuhkan agar dapat menjalankan usaha dengan baik sehingga dapat menjaga kelangsungan usaha dan investasinya.

Apabila melihat kondisi perekonomian Indonesia saat ini, Indonesia masih memerlukan investor asing dan hal ini membuka kesempatan masuknya tenaga kerja asing terutama di daerah Jawa Timur. Pada dasarnya penanaman modal asing sangat membantu Indonesia, karena dengan adanya penambahan modal dari negara lain dapat membantu pertumbuhan ekonomi di Indonesia dan dapat menciptakan lapangan kerja baru. Terciptanya lapangan pekerjaan dapat membantu pembangunan nasional dalam rangka pembangunan masyarakat yang seluruhnya untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, dan merata.

Melihat pentingnya peranan dan kedudukan dari tenaga kerja, diperlukan suatu pembangunan ketenagakerjaan agar dapat meningkatkan kualitas dan mutu. Kualitas dan mutu dari tenaga kerja dibutuhkan agar mampu bersaing dengan para tenaga kerja asing. Data yang dimiliki oleh Badan Pusat Statistik (BPS), pada tahun 2015 terdapat 7,45 juta pengangguran di Indonesia. Terdapat berbagai faktor yang menyebabkan banyaknya angka pengangguran di Indonesia. Salah satu penyebabnya adalah kurangnya lapangan pekerjaan sehingga tidak memberikan kesempatan bekerja kepada masyarakat. Jumlah ini menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi belum berjalan seperti yang diharapkan.

Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) alinea keempat menetapkan tujuan Negara Republik Indonesia yakni melindungi segenap bangsa

Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dari ketentuan ini setidaknya ada empat tujuan bernegara yakni :

1. *Protection function*, negara melindungi seluruh tumpah darah Indonesia
2. *Welfare function*, negara wajib mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat
3. *Education function*, negara memiliki kewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa
4. *Peacefulness function*, wajib menciptakan perdamaian dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, baik ke dalam maupun keluar²

Sehubungan dengan tujuan negara yang menyebutkan memajukan kesejahteraan umum (*welfare function*), hal tersebut sangat erat kaitannya dengan ketenagakerjaan. Salah satu cara agar dapat memperoleh tujuan tersebut adalah dengan bekerja karena dengan bekerja masyarakat dapat menerima upah sehingga mampu mencukupi kehidupannya.

Secara normatif Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh pekerjaan sebagaimana tertuang dalam pasal 27 ayat 2 yang menyebutkan bahwa :

“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”

² Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan*, Jakarta, Rajawali Pers, 2012, hlm. 12

Dari landasan hukum tersebut jelaslah bahwa salah satu kewajiban konstitusional dari negara/pemerintah adalah menyediakan lapangan pekerjaan bagi warga negaranya, karena bekerja merupakan bagian dari hak asasi warga negara dalam rangka eksistensi kehidupan.³

Dengan adanya kesempatan bekerja bagi tenaga kerja asing , semakin menyulitkan para tenaga kerja Indonesia untuk memperoleh pekerjaan terutama bagi tenaga kerja Indonesia yang tidak mempunyai mutu dan kualitas seperti yang dimiliki tenaga kerja asing. Dengan modal yang dimiliki oleh pihak asing, mereka dapat memperkerjakan warga negaranya di Indonesia. Tentu hal ini dapat menjadi dampak buruk karena suatu waktu bisa saja tenaga kerja asing menguasai berbagai bidang pekerjaan yang ada di Indonesia, sehingga untuk menghindari terjadinya penggunaan tenaga kerja asing yang berlebihan, maka dibutuhkan perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia dimana aturan tersebut bisa menjaga keseimbangan antara penggunaan tenaga kerja asing dengan tenaga kerja Indonesia.

Penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia telah diatur dalam pasal 42 - 49 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Beberapa hal yang diatur dalam undang-undang ini antara lain :

1. Izin memperkerjakan tenaga kerja asing
2. Jangka waktu dipekerjakan
3. Rencana penggunaan tenaga kerja asing
4. Standar kompetensi yang dimiliki
5. Kewajiban penunjukan tenaga kerja pendamping tenaga kerja asing

³ Ibid. Hlm. 11

6. Larangan menduduki jabatan tertentu
7. Kewajiban Kompensasi
8. Kewajiban memulangkan tenaga kerja asing

Terbitnya aturan mengenai penggunaan tenaga kerja asing merupakan program dari pemerintah dalam rangka mengontrol serta membatasi penggunaan tenaga kerja asing. Kontrol atas penggunaan tenaga kerja asing dilakukan agar lebih mengutamakan tenaga kerja Indonesia.

Selain Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, Penggunaan tenaga kerja asing juga diatur dalam peraturan menteri ketenagakerjaan No.16 Tahun 2015 tentang tata cara penggunaan tenaga kerja asing yang di tetapkan pada 29 Juni 2015. Segala tata cara penggunaan tenaga kerja asing telah diatur dalam peraturan ini dan salah satu aturan yang memberikan kesempatan bekerja bagi tenaga kerja Indonesia terdapat pada pasal 3 ayat 1 yang berbunyi :

“Pemberi kerja tenaga kerja asing yang mempekerjakan 1 orang tenaga kerja asing harus dapat menyerap tenaga kerja indonesia sekurang-kurangnya 10 orang pada perusahaan pemberi tenaga kerja asing”

Peraturan yang dibuat oleh pemerintah harus mampu melindungi dan memberikan keadilan bagi rakyatnya dengan lebih lebih mengutamakan kepentingan rakyat. Aturan ini tentu berpihak kepada tenaga kerja Indonesia karena adanya kewajiban bagi pemberi kerja untuk mempekerjakan 10 orang tenaga kerja Indonesia apabila mempekerjakan 1 orang tenaga kerja asing. Perusahaan yang dalam hal ini adalah pemberi kerja tenaga kerja asing dapat

membuat peraturan penggunaan tenaga kerja asing untuk perusahaannya sendiri, namun harus lebih baik dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Perusahaan pemberi kerja tenaga kerja asing dapat membuat aturan penggunaan 1 tenaga kerja asing harus menyerap 10 tenaga kerja Indonesia atau bahkan lebih agar lebih mengutamakan tenaga kerja Indonesia.⁴

Pada awalnya Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No.16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing merupakan cara untuk memperketat perizinan penggunaan tenaga kerja asing. Apabila melihat isi dari peraturan ini memang lebih diperketat dari peraturan sebelumnya yaitu Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No.12 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing.⁵ Namun beberapa bulan setelah ditetapkannya Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No.16 Tahun 2015, pada 23 Oktober 2015 Menteri Ketenagakerjaan dan Transmigrasi mengeluarkan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No.35 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No.16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Revisi yang dilakukan pada peraturan menteri ketenagakerjaan No.16 Tahun 2015 membuat aturan untuk tenaga kerja asing semakin longgar, hal tersebut dapat dilihat dari adanya beberapa pasal yang dihapus.⁶ Salah satu pasal yang dihapus pada aturan sebelumnya adalah pasal 3 yang berbunyi :

⁴ Abdul R.Budiono, *Hukum Perburuhan*, Jakarta, PT.Indeks, 2011, hlm. 100

⁵ Hukumpedia, “*Perizinan Tenaga Kerja Asing Diperketat*”, dikutip dari http://www.hukumpedia.com/adi_abaw/perizinan-tenaga-kerja-asing-diperketat, <diunduh tanggal 12 Februari 2016>

⁶ Kompas, “*Aturan Untuk Tenaga Kerja Asing Makin Longgar*”, dikutip dari <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/10/28/073800426/Aturan.untuk.Tenaga.Kerja.Asing.Makin.Longgar>, <diunduh tanggal 12 Februari 2016>

- 1) *Pemberi kerja tenaga kerja asing yang mempekerjakan 1 orang tenaga kerja asing harus dapat menyerap tenaga kerja indonesia sekurang-kurangnya 10 orang pada perusahaan pemberi tenaga kerja asing*
- 2) *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku untuk :*
 - a. *Anggota direksi, anggota dewan komisaris atau pembina, anggota pengurus, anggota pengawas ;*
 - b. *Tenaga kerja asing yang dipekerjakan untuk pekerjaan bersifat darurat dan mendesak ;*
 - c. *Tenaga kerja asing yang dipekerjakan untuk bersifat sementara ;*
 - d. *Tenaga kerja asing yang dipekerjakan untuk usaha jasa impresariat.*

Penghapusan aturan tersebut tentu tidak menciptakan perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia dalam hal memberikan kesempatan kerja. Penggunaan tenaga kerja asing haruslah dibatasi dengan lebih mengutamakan penggunaan tenaga kerja Indonesia. Walaupun dengan dikeluarkannya aturan baru yang membuat tenaga kerja asing dapat dengan mudah masuk ke Indonesia, penggunaan tenaga kerja asing sudah selayaknya dapat meningkatkan kualitas para tenaga kerja lokal dengan mengadakan pendampingan kepada tenaga kerja asing guna pengalihan teknologi dan pengalihan keahlian sesuai yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.

Dunia ketenagakerjaan Indonesia memang masih memiliki banyak permasalahan terlebih di tengah kehidupan ekonomi provinsi Jawa Timur yang tidak stabil. Beberapa tenaga kerja berunjuk rasa menuntut kenaikan upah yang layak, menuntut dijadikan karyawan tetap, dan menuntut berbagai tunjangan

sementara ada masyarakat yang tidak memiliki kesempatan untuk bekerja. Permasalahan ini menjadi bagian penting dari lahirnya peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan yang menghendaki keseimbangan perlakuan yuridis bagi tenaga kerja dan perusahaan sebagai pemberi kerja sehingga tercipta kesejahteraan dan keadilan yang rasional.⁷

Undang-undang seharusnya dapat memberikan perlindungan kepada masyarakat, terutama para tenaga kerja Indonesia dalam hal pemberian kesempatan kerja. Pada awalnya yang menjadi pertimbangan pokok atau yang melatarbelakangi aturan penggunaan tenaga kerja asing adalah untuk menjamin kesempatan kerja yang layak bagi warga negara Indonesia serta menempati tempat yang layak dalam berbagai lapangan kerja.⁸

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dilakukan suatu penelitian yang berjudul “PELAKSANAAN PENEMPATAN TENAGA KERJA ASING DI PROVINSI JAWA TIMUR.”

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat diangkat suatu rumusan masalah yaitu :

1. Bagaimana pelaksanaan penempatan tenaga kerja asing di Provinsi Jawa Timur?
2. Bagaimana fungsi pengawasan penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia?

⁷ Joni Bambang, *Hukum Ketenagakerjaan*, Bandung, Pustaka Setia, 2013, hlm. 15

⁸ Syarif, *Pedoman Penggunaan Tenaga Kerja Asing di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 1996, hlm. 6

1.3 TUJUAN

Berdasarkan rumusan masalah yang diangkat, maka tujuan dari penelitian ini yaitu :

1. Mengetahui serta memberikan kejelasan mengenai pelaksanaan penempatan tenaga kerja asing di Provinsi Jawa Timur.
2. Mengetahui fungsi pengawasan penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia.

1.4 MANFAAT

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis. Adapun yang menjadi manfaat teoritis dan praktis adalah sebagai berikut

1. Teoritis

Memberikan pengetahuan dan penjelasan secara konkrit mengenai perlindungan hukum bagi tenaga kerja Indonesia dalam hal memberikan kesempatan kerja.

2. Praktis

Masyarakat sebagai tenaga kerja Indonesia dapat mengetahui perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah dalam hal memberikan kesempatan kerja.

1.5 KEASLIAN

Sebelum penulisan skripsi ini dibuat telah dilakukan penelusuran untuk mencari apakah terdapat penulisan yang sama atau berkaitan dengan penggunaan tenaga kerja asing. Setelah penelusuran dilakukan ada tiga penulisan yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat yaitu tesis yang ditulis oleh Sri Badi

Purwaningsih dari Universitas Diponegoro dengan judul “Pembatasan Penggunaan Tenaga Kerja Asing Pada Perusahaan-Perusahaan PMA di Jawa Tengah”, skripsi yang ditulis oleh Mellisa Anggraini dari Universitas Islam Riau dengan judul “Tinjauan Terhadap Penggunaan Tenaga Kerja Asing Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 di PT. Batamindo Investment Cakrawala Batam” dan skripsi yang ditulis oleh Hendra Putra dari Universitas Atma Jaya Yogyakarta dengan judul “Pengawasan Penggunaan Pekerja Asing Terhadap Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 di Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Adapun yang menjadi perbedaan antara penulisan skripsi ini dengan 3 penulisan yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat yaitu sebagai berikut :

No	Nama, universitas, dan judul	Pembahasan
1.	Sri Badi Purwaningsih Univ. Diponegoro “Pembatasan Penggunaan Tenaga Kerja Asing Pada Perusahaan-Perusahaan PMA di Jawa Tengah”	Pelaksanaan pembatasan penggunaan tenaga kerja asing pada perusahaan-perusahaan PMA di Jawa Tengah serta manfaat dan kerugian yang timbul dengan adanya penggunaan tenaga kerja asing
2.	Mellisa Anggraini Univ. Islam Riau “Tinjauan Terhadap Penggunaan Tenaga Kerja Asing Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 di PT.Batamindo Investment Cakrawala Batam”	Pelaksanaan hak dan kewajiban antara tenaga kerja asing dengan PT.Batamindo Investment Cakrawala Batam serta kendala yang ditemui dalam penggunaan tenaga kerja asing
3.	Hendra Putra Univ. Atma Jaya Yogyakarta “Pengawasan Penggunaan Pekerja Asing Terhadap Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 di Universitas Atma Jaya Yogyakarta”	Pengawasan terhadap penggunaan tenaga kerja asing agar sesuai dengan rencana penggunaan tenaga kerja asing di Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

1.6 METODE PENELITIAN

1.6.1 Jenis Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, metode adalah proses, prinsip-prinsip, dan tata cara memecahkan masalah, sedangkan yang dimaksud dengan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati.⁹ Metode berfungsi untuk menemukan, merumuskan, menganalisis maupun memecahkan masalah-masalah tertentu yang dianggap menarik untuk diteliti serta menarik kesimpulan berdasarkan pembahasan yang diuraikan.¹⁰

Berdasarkan judul dan rumusan masalah yang ada maka jenis penelitian yang akan digunakan adalah penelitian hukum empiris (*applied law research*), yang bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum (*in concreto*) dalam masyarakat sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat gabungan dua tahap kajian¹¹. Penelitian hukum empiris adalah penelitian yang berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat.¹²

1.6.2 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode pendekatan fakta (*Fact Approach*) dan pendekatan

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1984, hlm. 6.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm. 13

¹¹ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, Aditya Bakti, 2004. hlm. 52

¹² Joko Purwono, *Metode Penelitian Hukum*, Surakarta, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Universitas Sebelas Maret, 1993, hlm. 17

perundang-undangan (*Statute Approach*). Metode pendekatan fakta merupakan pendekatan yang melakukan penelitian dengan mengangkat suatu fakta empiris.¹³ Metode pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani.¹⁴

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini ada 2 yaitu data primer (*primary data*) dan data sekunder (*secondary data*).

a. Data Primer (*primary data*)

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lokasi penelitian.¹⁵ Data primer diperoleh dari:

- 1) Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan
Provinsi Jawa Timur
- 2) Perusahaan pengguna tenaga kerja asing
- 3) Wawancara (*Interview*)

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang didapat secara tidak langsung dari sumbernya.¹⁶ Data sekunder meliputi buku hukum, jurnal hukum, kamus hukum, termasuk data yang bersumber dari

¹³ Abdul kadir Muhammad, Op.Cit, hlm. 49

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2011, hlm. 93

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia (UI Press), 2006, hlm. 10

¹⁶ Bambang Sunggono, *Metode Pnelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 156

internet yang berisi tentang prinsip-prinsip dasar hukum atau yang berkaitan dengan hukum.

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan sebagai dasar hukum ketenagakerjaan di Indonesia dan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 35 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

1.6.4 Metode Analisa Data

Penulisan skripsi ini menggunakan analisis data secara kualitatif dan komprehensif. Analisis data secara kualitatif adalah menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kesatuan yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif. Analisis data secara komprehensif adalah menganalisis data secara mendalam dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup yang diteliti.