

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan, bahwa tujuan negara Indonesia adalah: *“Untuk 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”*.

Berdasarkan uraian di atas, di ketahui bahwa tujuan utama negara Indonesia adalah memberikan perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia, salah satu diantaranya dengan memberikan perlindungan kepada tenaga kerja. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan (selanjutnya disingkat UU Ketenagakerjaan), *“Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat”*. Perlindungan terhadap tenaga kerja juga tertera di dalam Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Di dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 dijelaskan bahwa: *“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*. Selanjutnya Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 juga dijelaskan bahwa: *“Setiap orang*

berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja “.

Untuk meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan tenaga kerja, pemerintah kemudian membentuk dan memberlakukan UU Ketenagakerjaan, diharapkan dengan adanya UU Ketenagakerjaan ini mampu mengatur masalah ketenagakerjaan. Menurut Imam Soepomo, di dalam Hukum Ketenagakerjaan dikenal adanya tiga jenis perlindungan tenaga kerja yaitu:

1. Perlindungan teknis, yaitu suatu jenis perlindungan yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk menjaga agar pekerja terhindar dari bahaya kecelakaan yang dapat ditimbulkan oleh alat-alat kerja atau bahan yang dikerjakan. Perlindungan ini sering disebut sebagai keselamatan dan kesehatan kerja.
2. Perlindungan ekonomis, yaitu suatu jenis perlindungan yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk memberikan kepada pekerja suatu penghasilan yang cukup guna memenuhi keperluan sehari-hari baginya dan keluarganya, termasuk dalam hal pekerja tidak mampu bekerja karena sesuatu di luar kehendaknya. Perlindungan jenis ini disebut dengan perlindungan upah.
3. Perlindungan sosial, yaitu suatu perlindungan yang berkaitan dengan usaha kemasyarakatan, yang tujuannya untuk memungkinkan pekerja mengenyam dan mengembangkan perikehidupannya sebagai manusia pada umumnya, dan khususnya sebagai anggota masyarakat dan anggota keluarga.¹

Secara yuridis, perlindungan terhadap tenaga kerja juga diatur di dalam Pasal 67-101 UU Ketenagakerjaan diantaranya yaitu: perlindungan, pengupahan dan kesejahteraan. Berhubungan saat ini Indonesia telah memasuki arus Masyarakat Ekonomi ASEAN (selanjutnya disingkat MEA), maka perlindungan terhadap tenaga kerja harus ditingkatkan.

MEA adalah suatu realisasi dari tujuan akhir terhadap integrasi ekonomi yang telah dianut dalam ASEAN visi 2020. MEA didasarkan atas kepentingan

¹Imam Soepomo, *Hukum Perburuhan Bidang Keselamatan dan Keselamatan Kerja*, Jakarta, Djambatan, 1995, hlm. 15.

negara-negara anggota ASEAN untuk dapat memperluas dan memperdalam integrasi ekonomi lewat inisiatif yang ada. MEA menjadi pasar dan basis dari produksi tunggal yang dapat membuat ASEAN terlihat dinamis dan dapat bersaing dengan mekanisme dan langkah-langkah dalam memperkuat pelaksanaan baru yang berinisiatif ekonomi, mempercepat perpaduan regional yang ada di sektor-sektor prioritas, dan memberikan fasilitas terhadap gerakan bisnis. MEA ini telah dibuka dan diberlakukan pada tanggal 31 Desember 2015 dan terhitung awal Januari 2016 Indonesia telah memasuki era MEA.

Adapun bentuk kesepakatan yang ditandatangani dalam Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*) khususnya dalam Bab 1 Pasal 1 angka 5 dan 6 dijelaskan:

To create a single market and production base which is stable, prosperous, highly competitive and economically integrated with effective facilitation for trade and investment in which there is free flow of goods, services and investment, facilitated movement of business persons, professionals, talents and labor; and free of capital, and to alleviate poverty and narrow the development within ASEAN through mutual assistance and cooperation.

Untuk menciptakan pasar tunggal dan basis produksi yang stabil, makmur, kompetitif dan terintegrasi secara ekonomi melalui fasilitas yang efektif untuk perdagangan dan investasi yang ada aliran bebas barang, jasa dan investasi gerakan difasilitasi bisnis, profesional, bakat dan tenaga kerja dan modal yang lebih bebas, dan untuk mengurangi kemiskinan dan mempersempit kesenjangan pembangunan ASEAN melalui bantuan timbal balik dan kerjasama.

Berdasarkan isi piagam di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam arus MEA ini ada kerjasama yang disepakati diantaranya yaitu: pengembangan pada sumber manusia, pengakuan terkait kualifikasi profesional, konsultasi yang lebih dekat terhadap kebijakan makro keuangan dan ekonomi, meningkatkan infrastruktur, melakukan pengembangan pada transaksi elektronik lewat ASEAN,

meningkatkan peran dari sektor swasta untuk dapat membangun MEA, integrasi industri di seluruh wilayah untuk mempromosikan sumber daerah.

Dengan adanya bentuk kerja sama di atas, tentu ada dampak yang akan ditimbulkan, terutama bagi negara Indonesia. Dampak tersebut dapat berupa dampak positif dan negatif. Dari sisi positifnya, MEA akan menjadi kesempatan baik bagi Indonesia, karena hambatan perdagangan baik itu barang maupun jasa akan cenderung berkurang dan bahkan menjadi tidak ada. Hal tersebut tentu berdampak pada peningkatan ekspor Indonesia. Dari aspek ketenagakerjaan, terdapat kesempatan yang sangat besar bagi para pencari kerja, karena banyaknya lapangan kerja yang tersedia dengan berbagai kebutuhan dan keahlian yang beraneka ragam. Selain itu, tenaga terampil di Indonesia akan lebih terserap di luar negeri mengingat selama ini dalam kenyataannya hanya mempunyai sedikit peluang, misalnya sektor kreatif.

Dari sisi negatifnya, tentu memunculkan persaingan tenaga kerja Indonesia dengan TKA yang berasal dari negara ASEAN. Ada 8 (delapan) profesi yang telah disepakati oleh negara ASEAN dalam pasar bebas MEA, kedelapan profesi yang dimaksud tertuang dalam *ASEAN Mutual Recognition Arrangement (MRA)* diantaranya yaitu: Insinyur, Arsitek, Perawat, Tenaga Survei, Tenaga Pariwisata, Praktisi Medis, Dokter Gigi dan Akuntan. Jika pemerintah tidak mengambil langkah-langkah tertentu, besar kemungkinan profesi di atas akan dikuasai oleh tenaga kerja negara lain.

Daya saing tenaga kerja di Indonesia dinilai dapat menghambat keberhasilan Indonesia dalam memanfaatkan MEA. Hal ini tidak terlepas dari kualitas

keahlian sumber daya manusia dan tingkat pendidikan yang belum memadai. Seperti diketahui mayoritas pendidikan masyarakat Indonesia lulusannya masih dibawah sarjana, bahkan tidak sedikit tenaga kerja yang lulusan SD atau SMP. Asumsi itu dipertegas melalui data statistik tingkat pendidikan tenaga kerja yang dirilis oleh BPS berikut ini:

Tabel: 1
Data Tingkat Pendidikan Tenaga Kerja di Indonesia Tahun 2015

Pendidikan	2010	2015	2025
	(BPS)	(Perkiraan)	(Perkiraan)
S1/D4	4,8 % (5%)	6 %	8 %
Diploma I/II/III	2,8 % (3%)	4 %	8 %
SMK	8,2 % (87%)	10 %	18%
SMA/MA	14,7%	16 %	20 %
SMP/MTS	19,1 %	24 %	22 %
SD/MI	50,4 % (49,5 %)	40 %	20 %

Sumber;BPS dari Mendikbud 2015 Melalui www.google.com/Gambar Tingkat Pendidikan Tenaga Kerja Indonesia, di akses 25 Maret 2015

Lemahnya tingkat pendidikan tenaga kerja, tentunya juga mempengaruhi daya saing Indonesia. Ini dapat terlihat pada data perbandingan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dengan negara ASEAN sebagai berikut:

Tabel: 2
Tabel Data Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di lingkup negara ASEAN Tahun 2014

No	Negara	Skor IPM	Kategori
1	Singapura	0,912	<i>Very high human development</i>
2	Brunei Darusalam	0,856	<i>very high human development</i>
3	Malaysia	0,779	<i>high human development</i>
4	Thailand	0,726	<i>high human development</i>
5	Indonesia	0,684	<i>Medium human development</i>
6	Philipines	0,668	<i>Medium human development</i>
7	Vietnam	0,666	<i>Medium human development</i>
8	Laos	0,575	<i>Medium human development</i>
9	Kamboja	0,555	<i>Medium human development</i>
10	Myanmar	0,536	<i>Low Human development</i>

Sumber : HD Report UNDP Melalui www.wordpress IPM, *HD Report UNDP* diakses tanggal 24 November 2016

Berdasarkan data diatas, dapat diketahui bahwa tingkat pendidikan tenaga kerja Indonesia masih tergolong rendah dan IPM Indonesia berada diposisi 5 (lima) di bawah Singapura, Brunei Darusalam, Malaysia, dan Thailand. Hal inilah yang mengakibatkan tenaga kerja Indonesia sulit untuk berinovasi dan bersaing dalam konteks MEA.

Jika kondisi di atas tidak disiasati oleh pemerintah, besar kemungkinan tenaga kerja dalam negeri hanya akan menjadi bawahan dari tenaga kerja negara lain, bahkan tingkat pengangguran akan semakin meningkat. Padahal, sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2014 Tentang Penggunaan Tenaga kerja Asing Serta Pelaksanaan Pendidikan Dan Pelatihan Tenaga Kerja Pendamping menegaskan bahwa: *"Setiap pemberi kerja TKA wajib mengutamakan penggunaan tenaga kerja Indonesia pada semua jenis jabatan yang tersedia"*. Untuk itu pemerintah harus menyiapkan strategi khusus untuk menghadapi MEA, baik itu dengan cara diadakannya pelatihan keterampilan tenaga kerja dalam kecerdasan sikap, kemampuan berbahasa Inggris dan kemahiran dalam pengoperasian komputer. Meskipun peran dominan dalam meningkatkan kualitas menjadi milik pemerintah, bukan berarti seluruh tanggung jawab berada di tangan pemerintah. Justru sebaliknya perlu kesadaran bahwa efek dari MEA akan dirasakan oleh seluruh masyarakat.

Secara Nasional, dampak dari MEA juga akan dirasakan langsung di daerah-daerah yang menjadi sasaran favorit bagi TKA. Untuk itu, masing-masing daerah harus siap dan sigap dalam menghadapi serbuan TKA dengan cara membentuk Peraturan Daerah (Perda) atau peraturan lainnya tentang pengawasan TKA di masing-masing daerah, sehingga masing-masing daerah mampu mengantisipasi dampak dari MEA ini.

Di Sumatera Barat sendiri, sebenarnya sudah ada pengaturan tentang pengawasan TKA sebelum adanya MEA, yaitu Peraturan Gubernur Sumatera

Barat Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing. Pergub ini dibentuk mengingat banyaknya perusahaan-perusahaan di Sumatera Barat yang menggunakan jasa TKA sebagai tenaga ahli tertentu.

Setelah masuknya era MEA, jumlah tenaga kerja asing di Sumatera Barat mengalami peningkatan. Dari data keseluruhan yang dikeluarkan oleh Penempatan dan Pengembangan Dinas Tenaga Kerja Sumatera Barat, pada tahun 2012 terdapat sebanyak 113 orang TKA bekerja diberbagai perusahaan yang ada di daerah Sumatera Barat. Jumlah TKA itu di dasarkan pada pengurusan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (selanjutnya disingkat RPTKA) dan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (selanjutnya disingkat IMTA) yang dilakukan pemberi kerja. Terhitung pada Januari-Desember 2015 jumlah TKA dari laporan perpanjangan IMTA pada Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Provinsi Sumatera Barat sebanyak 49 orang, sedangkan yang masih belum terdaftar masih banyak.

Dari data keseluruhan di atas, dapat dikatakan sebelum diberlakukan MEA jumlah TKA sudah cukup banyak. Bisa diperkirakan setelah diberlakukannya MEA ini, laju mobilisasi TKA akan meningkat dan tentunya dapat mengancam tenaga kerja dalam negeri yang berada di Provinsi Sumatera Barat. Untuk itu diperlukan pengawasan yang optimal dari Pemerintahan Daerah Sumatera Barat.

Bertitik tolak dari latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terhadap persoalan yang dimaksud dengan mengambil judul **“PENGAWASAN TERHADAP TENAGA KERJA ASING DI PROVINSI**

SUMATERA BARAT DALAM RANGKA PERLINDUNGAN TENAGA KERJA DALAM NEGERI SEBAGAI KONSEKUENSI PELAKSANAAN MASYARAKAT EKONOMI ASEAN”

B. Rumusan Masalah

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?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bentuk pengawasan terhadap tenaga kerja asing di Sumatera Barat dalam rangka memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam negeri sebagai konsekuensi pelaksanaan Masyarakat Ekonomi ASEAN.
2. Untuk mengetahui kendala dalam pengawasan terhadap tenaga kerja asing di Sumatera Barat dalam rangka perlindungan tenaga kerja dalam negeri sebagai konsekuensi pelaksanaan Masyarakat Ekonomi ASEAN dan cara mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang ingin dicapai penulis dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

- a. Untuk melatih kemampuan penulis melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi.
- b. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan terutama berkenaan dengan Hukum Administrasi Negara, khususnya pada Hukum Ketenagakerjaan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat positif bagi pendukung kepentingan bagi pihak-pihak yang terkait baik itu pemerintah ataupun masyarakat. Penelitian ini juga diharapkan memberikan manfaat sebagai bahan masukan yang bersifat konstruktif akademis bagi pendukung kepentingan terkait dengan pengawasan ketenagakerjaan.

E. Metode Penelitian

Guna memperoleh data yang konkret, maka penelitian ini menggunakan pendekatan sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-sosiologis atau *socio-legal approach* atau pendekatan empiris yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengkaji bagaimana suatu aturan diimplementasikan di lapangan. Sesuai dengan pengertian penelitian yuridis-sosiologis yang dirumuskan oleh Soerjono Soekanto, yaitu; yang diteliti adalah keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), yang kemudian

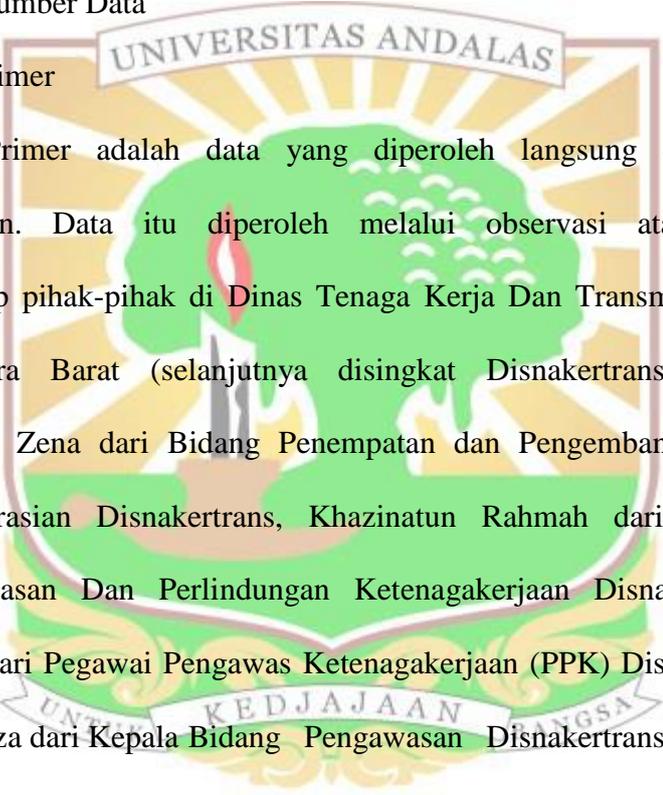
menuju pada identifikasi (*problem-identification*) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution*).²

2. Spesifikasi atau Sifat Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif. Dikatakan deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan akan diperoleh gambaran atau lukisan faktual mengenai keadaan objek yang akan diteliti.³

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer



Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan. Data itu diperoleh melalui observasi atau wawancara terhadap pihak-pihak di Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Provinsi Sumatera Barat (selanjutnya disingkat Disnakertrans) diantaranya: Muhiya Zena dari Bidang Penempatan dan Pengembangan Pelayanan Keimigrasian Disnakertrans, Khazinatun Rahmah dari Bidang Kasi Pengawasan Dan Perlindungan Ketenagakerjaan Disnakertrans, Eldo Restu dari Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan (PPK) Disnakertrans, dan Helneliza dari Kepala Bidang Pengawasan Disnakertrans yang terlibat langsung dalam persoalan penelitian.

b. Data Sekunder

Data Sekunder didapatkan melalui penelitian terhadap berbagai dokumen dan literatur yang berkaitan dengan topik penelitian.

²Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), 1986, hlm. 10.

³ *Ibid.*

a) Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang isinya bersifat mengikat, memiliki kekuatan hukum serta di keluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu. Secara sederhana, bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk undang- undang dan peraturan-peraturan yang ada. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

- 
- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.
 - 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pengendalian Lalu Lintas Dan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.
 - 5) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan.
 - 6) Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2014 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing Serta Pelaksanaan Pendidikan Dan Pelatihan Pendidikan Tenaga Kerja Pendamping.
 - 7) Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor PER.02/MEN/1/2011 Tentang Pembinaan Dan Koordinasi Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan.

8) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing .

9) Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Detribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.

10) dan peraturan perundang – undangan lainnya.

b) Bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang- undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis oleh para sarjana, literatur-literatur, hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain.

c) Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan-bahan yang menunjang pemahaman akan bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: Kamus, Ensiklopedia, dan lain sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

a) Wawancara (*interview*) dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab terhadap kedua belah pihak, yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Teknik ini biasanya digunakan untuk mengumpulkan data primer. Wawancara pada penelitian ini dilakukan secara semi terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara (*guidance*) atau daftar pertanyaan baik yang bersifat terbuka maupun tertutup, guna menggali sebanyak-banyaknya informasi dari pihak yang dijadikan responden. Dalam

penelitian ini, wawancara dilakukan kepada pihak Disnakertrans yaitu: Helneliza Kepala Bidang Pengawasan Disnakertrans, Muhiya Zena Bidang Penempatan dan Pengembangan Pelayanan Keimigrasian Disnakertrans, Eldo Restu dari Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan (PPK) Disnakertrans dan Khazinatun Rahman dari Kasi Pengawasan Dan Perlindungan Ketenagakerjaan Disnakertrans. Adapun teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah *non-probability sampling* dengan cara *purposive sampling* yaitu penarikan sampel dengan cara memilih atau mengambil subjek berdasarkan atas alasan tertentu, meskipun demikian sampel yang dipilih dianggap dapat mewakili populasi yang ada.

b) Studi Dokumen

Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder berupa pendapat-pendapat atau tulisan para ahli atau pihak lain, mempelajari bahan-bahan kepustakaan dan literatur yang berkaitan dengan penelitian ini.

5. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.⁴Data yang terkumpul dalam penelitian ini baik berupa data kepustakaan maupun data lapangan akan dianalisis dengan menggunakan analisis data yuridis

⁴Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta, Rajawali, 1992, hlm. 37.

kualitatif,yaitu uraian data penelitian berwujud kata-kata tanpa menggunakan angka-angka dengan berpangkal pada hukum atau norma yang berlaku .⁵



⁵Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*,*op.cit.*,hlm. 52.