

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tenaga kerja merupakan salah satu pendukung dalam perekonomian suatu negara yang memerlukan tenaga kerja yang berkualitas. Pekerja merupakan elemen penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional yang berorientasi pada kesejahteraan sosial sesuai dengan judul dalam Bab XIV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yaitu perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Permasalahan ketenagakerjaan di Indonesia telah terjadi bahkan sebelum proklamasi kemerdekaan terselenggarakan yaitu pada masa penjajahan Belanda.

Untuk menghindari penggunaan Tenaga kerja asing yang berlebihan, maka Pemerintah mengatur pekerjaan-pekerjaan yang dapat dijalankan oleh tenaga kerja asing dengan pembatasan-pembatasannya juga penyediaan kesempatan kerja itu bagi Warga Negara Indonesia sendiri. Kenyataan menunjukkan bahwa tidak ada satu negarapun di dunia yang dapat membebaskan diri dari keterlibatannya dengan Negara lain. Karena antara Negara-negara tersebut terdapat adanya suatu keterkaitan dalam melaksanakan kepentingan masing-masing. Berdasarkan hal tersebut timbullah suatu hubungan yang tetap dan terus menerus antara Negara-negara yang bersangkutan.¹

¹ Narsif, *Hukum Diplomatik Konsuler*. Padang, Universitas Andalas, 2007, hlm 1

Pemakaian tenaga kerja di Indonesia dijelaskan pada Pasal 28 D ayat (2) bahwa, setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, pengaturan tersebut sebagai landasan terhadap penggunaan tenaga kerja asing (selanjutnya disebut TKA) di Indonesia terhadap kondisi pasar dalam negeri kebutuhan investasi, kesepakatan internasional dan liberalisasi pasar bebas dengan berkaitan dengan kepentingan nasional untuk memberikan perlindungan terhadap kesempatan tenaga kerja Indonesia.

Ada beberapa hal yang menjadi alasan penggunaan TKA yakni adanya peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, kondisi pasar dalam negeri, kebutuhan investasi, kesepakatan internasional dan liberalisasi kerja pasar bebas. Kebijakan penggunaan TKA tidak boleh mengabaikan perlindungan terhadap kesempatan kerja lokal sesuai dengan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 28 D Amandemen UUD 1945.²

Aspek hukum ketenagakerjaan pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (selanjutnya disebut UU Ketenagakerjaan) menyatakan bahwa ketenagakerjaan adalah hal-hal yang berkaitan dengan tenaga kerja baik sebelum, selama hubungan kerja dan sesudah melakukan pekerjaan.

Hal ini harus sejalan dengan perkembangan ketenagakerjaan saat ini yang sudah sangat pesat, sehingga substansi kajian hukum ketenagakerjaan tidak hanya meliputi hubungan kerja semata, tapi sudah bergeser menjadi hubungan hukum selama bekerja juga dan setelah hubungan kerja selesai.

²*Tenaga Kerja Asing (TKA) dalam Data dan Informasi*, oleh Direktorat Binapenta, Kemnaker RI, 2004, hlm. 2

Pekerja/buruh dalam Pasal 1 ayat (3) adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.³ Para pekerja yang bekerja di Indonesia selain warga asli juga terdapat orang asing dari Negara lain yang biasanya disebut dengan TKA. Sementara yang dimaksud orang asing adalah tiap orang bukan warga Negara Republik Indonesia.⁴ Kemudian Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang dimaksud dengan tenaga kerja adalah “setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat” dan Pasal 1 angka (13) “Tenaga Kerja Asing adalah warga Negara Asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia”.

Pemodal asing yang melakukan investasi ke Indonesia, sudah sewajarnya mereka juga menggunakan tenaga kerja dari negaranya sendiri, sebagaimana sudah diatur dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yaitu Perusahaan penanaman modal berhak menggunakan tenaga ahli warga Negara asing untuk jabatan dan keahlian tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, untuk penggunaan TKA ini, Pemerintah sudah membatasinya dengan syarat-syarat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dalam Pasal 42 sampai 49. Kemudian dalam Pasal 102 dikatakan bahwa TKA yang boleh bekerja di Indonesia adalah tenaga ahli dan konsultan.

³ Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

⁴ H.S.Syarif, *Penggunaan Tenaga Kerja Asing di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.6

Untuk menghadapi pergeseran nilai dan tata kehidupan para pelaku industri dan perdagangan, pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia dituntut untuk mampu mengambil langkah-langkah antisipatif serta mampu menampung segala perkembangan yang terjadi. Oleh karena itu penyempurnaan terhadap sistem pengawasan ketenagakerjaan harus terus dilakukan agar peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan secara efektif oleh para pelaku industri dan perdagangan. Dengan demikian pengawasan ketenagakerjaan sebagai suatu sistem mengemban misi dan fungsi agar peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan dapat ditegakkan. Penerapan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan juga dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban bagi pengusaha dan pekerja/buruh sehingga kelangsungan usaha dan ketenagakerja dalam rangka meningkatkan produktivitas kerja dan kesejahteraan tenaga kerja dapat terjamin.⁵

Pembangunan ketenagakerjaan harus diatur sedemikian rupa sehingga terpenuhi hak-hak dan perlindungan yang mendasar bagi tenaga kerja dan pekerja/buruh serta pada saat yang bersamaan dapat mewujudkan kondisi yang kondusif bagi pembangunan dunia usaha.

Pembangunan ketenagakerjaan mempunyai banyak dimensi dan keterkaitan yang tidak hanya mengenai kepentingan selama, sebelum dan sesudah masa kerja tetapi juga mengenai kepentingan pengusaha, pemerintah dan masyarakat. Untuk itu diperlukan pengaturan yang menyeluruh dan komprehensif, antara lain mencakup pengembangan sumber daya manusia,

⁵Penjelasan atas UU No. 21 Thn 2003 tentang Pengesahan *International Labour Organization Convention No.81 Concerning Labour Inspection in Industry and Commerce*.

peningkatan produktifitas dan daya saing tenaga kerja Indonesia, upaya perluasan kesempatan kerja, pelayanan penempatan tenaga kerja dan pembinaan hubungan industrial.

Pekerja merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sejarah peradaban yang berkaitan dengan keadilan umat manusia. Hal ini menegaskan bahwa perlindungan terhadap hak dasar pekerja merupakan permasalahan penting dan terjadi di seluruh pelosok dunia. Fenomena ini menimbulkan adanya pemikiran yang berusaha membentuk adanya peraturan ketenagakerjaan yang bersifat seragam dan cenderung sama rata dan diberlakukan secara internasional dikehendaki adanya satu kesatuan hukum ketenagakerjaan, yaitu hukum yang berlaku secara universal di setiap Negara. Saat ini penerapan hukum ketenagakerjaan diselenggarakan oleh *International Labour Organization*(ILO). ILO didirikan pada tahun 1919 bersamaan dengan *League of Nation* atau Liga Bangsa-Bangsa dalam *Treaty of Versailles*.⁶ Selanjutnya pada tahun 1945 ILO menjadi Badan Khusus *United Nations* atau Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). ILO adalah satu-satunya badan “tripartite” (terdiri dari tiga pihak) PBB yang mengundang perwakilan pemerintah, pengusaha dan pekerja untuk bersama-sama menyusun kebijakan-kebijakan dan program-program.⁷ ILO mempunyai tugas utama yaitu merumuskan kebijakan dan program internasional untuk memperbaiki lapangan pekerjaan dan kehidupan para pekerja; menyusun standar ketenagakerjaan internasional untuk dijadikan pedoman bagi Negara anggota

⁶*Treaty of Versailles* merupakan perjanjian damai yang secara resmi mengakhiri perang Dunia I antara Sekutu dan Kekaisaran Jerman.

⁷ Sekilas tentang ILO, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/documents/publication/wcms_098256.pdg diunduh pada 25 Desember 2016

dalam membuat dan melaksanakan kebijakan ketenagakerjaan khususnya dalam membuat peraturan perundangan ketenagakerjaan. Peraturan yang ditetapkan oleh ILO berupa konvensi maupun deklarasi bersama itu sendiri selanjutnya dapat dijadikan hukum positif oleh Negara anggotanya dengan proses ratifikasi daripada konvensi/deklarasi yang dikehendaki oleh Negara yang bersangkutan sebagai salah satu Negara anggota ILO, Indonesia adalah Negara pertama di Asia yang meratifikasi seluruh Konvensi ILO.⁸

Dalam perkembangannya, pengaturan dalam undang-undnag mengenai pengawasan perburuhan diatur dalam pasal 176-181 Undang-Undang Ketenagakerjaan dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 Concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* pada tanggal 25 Juli 2003. Disusunnya Konvensi ILO mengenai pengawasan ketenagakerjaan dalam industri dan perdagangan merupakan bukti bahwa pengawasan ketenagakerjaan adalah permasalahan global sehingga perlu diatur melalui ILO. ILO menyatakan bahwa :

*This priority convention requires ratifying states to maintain a sistem of labour inspection for workplace in industry and commerce; states can make exceptions with regard to mining and transport. It sets out a series of principles respecting the determination of the fields of legislation covered by labour inspection, the function and organizations of the sistem of inspection, recruitment criteria, the status and terms and conditions of service of labour inspectors, and their powers and obligation.*⁹

⁸<http://hukumonline.com/berita/holl0388/kasus-nirmala-cermin-pentingnya-uu-perlindungan-tki-da-tenaga-kerja-migran> diakses tanggal 18 Maret 2017 pukul 9.00 WIB

⁹ Labour Inspection <http://ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-in-inspection/> di unduh pada 25 Desember 2016

Pembinaan hubungan industrial sebagai bagian dari pembangunan ketenagakerjaan yang harus diarahkan untuk terus mewujudkan hubungan industrial yang harmonis, dinamis dan berkeadilan. Untuk itu pengakuan dan penghargaan terhadap hak asasi manusia sebagaimana dituangkan dalam TAP MPR No.XVII/MOR/1998 harus diwujudkan. Dalam bidang ketenagakerjaan ketetapan MPR ini merupakan tonggak utama dalam menegakkan demokrasi di tempat kerja, yang diharapkan dapat mendorong partisipasi yang optimal dari seluruh tenaga kerja dan pekerja/buruh Indonesia untuk membangun Negara Indonesia yang dicita-citakan.

Beberapa peraturan perundang-undangan tentang ketenagakerjaan yang ada saat ini belum memberikan gambaran secara jelas mengenai pengawasan ketenagakerjaan terhadap tenaga kerja asing yang bekerja di wilayah Indonesia, di bidang ketenagakerjaan internasional, pembahasan mengenai pengawasan ketenagakerjaan masih dalam sector perindustrian dan perdagangan sebagaimana terdapat dalam konferensi ketenagakerjaan Internasional ketiga puluh tanggal 11 Juli 1994 di Jenewa Swiss, telah menyetujui *ILO convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce*.

Diperlukannya suatu penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan secara maksimal yang berfungsi untuk membatasi serta mengarahkan pengusaha untuk bertindak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Regulasi yang ditetapkan perlu mendapat perhatian sehingga ketentuan yang terkandung di dalamnya dapat ditegakkan secara menyeluruh. pemberlakuan Undang-undang Nomor. 21 Tahun 2003 tentang Ratifikasi Konvensi ILO

Nomor 81 mengenai pengawasan Ketenagakerjaan dalam industri dan perdagangan telah memberikan sejumlah dampak positif dalam industri peraturan pengawasan ketenagakerjaan. Namun demikian, hal tersebut tidak menutup kemungkinan terdapat kekurangan dalam konvensi ILO Nomor 81 tersebut.

Pada umumnya perusahaan telah melaksanakan kewajiban normatifnya yang berhubungan dengan hak-hak buruh/pekerja sesuai dengan Undang-Undang Ketenagakerjaan.¹⁰ Namun demikian, hal ini tidak serta merta perlindungan kesejahteraan akan buruh/pekerja telah terlaksana. Kepatuhan pengusaha terhadap peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan masih dirasa perlu ditingkatkan. Salah satu indikatornya dapat dilihat dari kepatuhan pengusaha terhadap wajib lapor ketenagakerjaan, yang pelaksanaannya di daerah yang dijadikan sampel baru mencapai 66,1%.¹¹ Kalangan serikat pekerja dan serikat buruh menilai pemerintah mandul dalam mengawasi masalah tenaga kerja. Banyak pelanggaran normatif dilakukan pengusaha namun sanksi tidak efektif.¹²

Jumlah TKA di Kota Padang berdasarkan rekapitulasi rekomendasi perpanjangan Izin Menggunakan Tenaga Asing (IMTA) yang diajukan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dan Pelayanan Perizinan Terpadu (PPT) Provinsi Sumatera Barat pada bulan Januari sampai dengan Desember 2016 sebanyak 15 orang yang ditempatkan diberbagai perusahaan.

¹⁰ <http://www.nakertrans.go.id/litbang.html>,35,naker dikases pada 27 Desember 2016 Studi pelaksanaan pengawasab Ketenagakerjaan dan Kepatuhan Pengusaha terhadap Peraturan Perundang-undangan Ketenagakerjaan

¹¹ *Ibid*

¹² <http://www.tempo.interaktif.com/hg/nasional/2007/12/19.id.html> serikat pekerja: pengawasan ketenagakerjaan mandul diakses pada 25 february 2017

Dalam ILO no.81 Pasal 4 dikatakan bahwa pengawasan ketenagakerjaan harus berada di bawah pengawasan dan kendali pusat,¹³ dimana di Kota Padang yang melakukan pengawasan adalah Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi. Pengawasan yang dilakukan adalah dengan melihat syarat administrasi dari penggunaan tenaga kerja asing yaitu Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA), Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) dan surat penunjukan pendamping tenaga kerja lokal.

Berdasarkan dari uraian diatas, penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam topik ini dalam suatu karya ilmiah yang berjudul **“PELAKSANAAN PENGAWASAN TERHADAP TENAGA KERJA ASING DI KOTA PADANG BERDASARKAN *INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO) CONVENTION CONCERNING LABOUR INSPECTION IN INDUSTRY LABOUR AND COMMERCE 1947 (C081)*”**

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan tenaga kerja asing di Kota Padang menurut Konvensi ILO No.81?
2. Apakah kendala dalam melakukan pengawasan Tenaga Kerja Asing di Kota Padang berdasarkan konvensi ILO Nomor 81 tersebut?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengawasan dalam konvensi ILO No.81

¹³ Konvensi ILO No.81 Tahun 1947

2. Untuk mengetahui apa saja kendala yang dihadapi oleh Dinas terkait dalam melakukan pengawasan TKA menurut ILO 81 serta bagaimana cara mengatasinya

D. MANFAAT PENELITIAN

Adapun yang menjadi mafaat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis :

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengembangan khususnya Hukum Organisasi Internasional mengenai pengawasan TKA. Selain itu dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum khususnya terhadap hukum internasional.

2. Manfaat praktis :

Kegunaan praktis dalam penelitian ini yaitu menambah pengetahuan ilmu hukum bagi penulis, khususnya Hukum Internasional mengenai informasi permasalahan Hukum Organisasi Internasional dan memberikan informasi serta bahan bacaan untuk masyarakat maupun pemerintah mengenai perlindungan TKA di Indonesia

E. METODE PENELITIAN

Untuk keberhasilan suatu penelitian yang baik dalam memberikan gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat penelitian sangat ditentukan oleh metode yang digunakan dalam penelitian.

Penelitian tersebut haruslah disusun berdasarkan data-data dari hasil penelitian dan bersifat objektif sehingga dapat diuji kebenarannya. Data

adalah kumpulan keterangan-keterangan baik tulisan maupun lisan untuk membantu dan menunjang penelitian.

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah berupa metode sosiologis (empiris) yaitu metode penelitian yang digunakan untuk mendapatkan data primer dan menemukan kebenaran dengan menggunakan metode berpikir dengan kebenaran secara responden.¹⁴

Jenis data yang dipakai dalam penelitian ini antara lain:

a. Data primer

Data ini diperoleh melalui penelitian secara langsung terkait dengan objek penelitian untuk mendapatkan dan mengumpulkan data yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Data ini didapatkan dengan cara melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang berkompeten dalam bidang pengawasan terhadap TKA di Kota Padang.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang didapat melalui studi dokumen dan studi literatur. Data sekunder diperoleh dari perpustakaan dan tempat-tempat yang memberikan referensi terhadap penelitian ini, data sekunder terdiri dari¹⁵:

¹⁴ <http://rulhome.blog.com> “*contoh metodel penelitian normative dengan penelitian empiris*” diakses tanggal 12 oktober 2016 pukul 10.00 WIB

¹⁵ Ronny Hatnijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurumetri*, Semarang, 1998, hlm.28

1. Bahan-bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang diteliti dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat seperti

- ILO Convention No.81 *Concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* 1974
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian
- Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan
- Peraturan Menteri Tenaga kerja dan Transmigrasi Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga kerja Asing,
- dan peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan perlindungan dan tanggung jawab Negara terhadap tenaga kerja Indonesia

2. Bahan-bahan Hukum Sekunder, adalah bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan-bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan-bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan-bahan hukum primer dan memperhatikan pendapat dan hasil penelitian para sarjana dan buku-buku yang ada hubungannya dengan pokok pembahasan penulis.

3. Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang digunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

2. Teknik Pengumpulan Data

Di dalam penulisan ini penulis menggunakan dua cara pengumpulan data, adapun dua cara tersebut adalah:

a. Penelitian Lapangan

Untuk penelitian ini penulis mengumpulkan data langsung dengan teknik wawancara. Wawancara menurut Stewart dan Cash berdasarkan kutipan Soerjono Sukanto adalah :

“a process of dyadic communication with a predetermined and serious purpose design to interchange behavior and usually involving the asking and answering of question.”¹⁶

Dalam kegiatan wawancara ini dilakukan terhadap responden. Menurut kamus besar bahasa Indonesia responden berasal dari kata “respon” atau penanggap, yaitu orang yang menanggapi dalam penelitian, responden adalah orang yang diminta memberikan keterangan tentang suatu fakta atau pendapat. Keterangan tersebut dapat disampaikan dalam bentuk tulisan, yaitu ketika mengisi angket atau lisan, ketika menjawab wawancara. Jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara semi terstruktur yaitu wawancara yang

¹⁶ Soejono Sukanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia (UI Press), 2007, hlm 221

mempersiapkan daftar pertanyaan akan tetapi tidak terikat pada daftar pertanyaan tersebut. Beberapa instansi yang akan di wawancarai yakni:

1. Kepala Dinas Ketenagakerjaan Kota Padang
2. Kepala Kantor Imigrasi Kota Padang

b. Studi dokumen

Teknik pengumpulan data sekunder yang dilakukan dalam mempelajari bahan perpustakaan hukum seperti: peraturan perundang-undangan, buku-buku serta melakukan pencatatan dan pembuatan daftar yang berisikan sebagai pengertian dan pendapat para ahli tentang penulisan skripsi ini, pada berbagai perpustakaan yang telah dikunjungi:

- i. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- ii. Perpustakaan Universitas Andalas
- iii. Perpustakaan Wilayah Pekanbaru
- iv. Perpustakaan Daerah Wilayah Sumatra Barat.

4. Analisis Data

Setelah data primer dan data sekunder diperoleh selanjutnya dilakukan analisis data yang didapat dengan mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat, terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut, penulis menggunakan metode analisis secara kualitatif yaitu uraian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-

angka tapi berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan pakar dan pendapat sendiri.

