

LAPORAN

KAJIAN NASKAH AKADEMIK TENTANG OPTIMALISASI PENGGUNAAN TENAGA KERJA DALAM NEGERI DAN PENGENDALIAN TENAGA ASING DALAM PENYERAPAN TENAGA KERJA DI PROVINSI JAWA BARAT



**SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN DAERAH
PROVINSI JAWA BARAT
2016**



KATA PENGANTAR

Laporan Akhir Kajian Optimalisasi Penggunaan Tenaga Kerja Dalam Negeri dan Pengendalian Tenaga Asing dalam Penyerapan Tenaga Kerja di Provinsi Jawa Barat memiliki urgensi bagi perlindungan tenaga kerja lokal dalam mengarungi era perdagangan bebas ASEAN.

Dampak positif dengan adanya MEA, tentu akan memacu pertumbuhan investasi baik dari luar maupun dalam negeri sehingga akan membuka lapangan pekerjaan baru. Selain itu, penduduk Indonesia akan dapat mencari pekerjaan di negara ASEAN lainnya dengan aturan yang relatif akan lebih mudah dengan adanya MEA ini karena dengan terlambatnya perekonomian nasional saat ini.

Kajian ini semoga memberikan manfaat bagi perbaikan pengelolaan tenaga kerja local dan upaya mengantisipasi serbuan tenaga kerja asing yang dating ke Provinsi Jawa Barat.

Bandung, 14 September 2016
Ketua Puskaji FISIP,

Dr. Moh. Dulkiah, M.Si.
NIP: 197509242007101001



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan, menyebutkan bahwa definisi ketenagakerjaan adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa kerja. Bekerja merupakan cara manusia mendapatkan harkat dan martabatnya sebagai manusia meskipun selalu harus dihadapkan dengan kenyataan terbatasnya lapangan kerja di negara ini. Padahal bila mengkristalisasi tujuan kedua dari tujuan nasional dalam UUD NRI Tahun 1945, maka akan bisa dimaknai bahwa negara bertanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak adalah jaminan sekaligus hak konstitusional setiap warga negara karena dengan bekerja akan dapat meningkatkan kesejahteraan seseorang.

Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk paling banyak di kawasan Asia Tenggara. Pertumbuhan penduduk Indonesia yang terus meningkat mengakibatkan jumlah angkatan kerja juga terus meningkat setiap tahunnya di tengah kesempatan kerja yang terbatas karena pertumbuhan ekonomi belum mampu menyerap angkatan kerja tersebut masuk ke dalam pasar kerja. MEA yang akan dimulai awal tahun depan tersebut tentu akan memberikan dampak positif dan negatif bagi negara Republik Indonesia.

Dampak positif dengan adanya MEA, tentu akan memacu pertumbuhan investasi baik dari luar maupun dalam negeri sehingga akan membuka lapangan pekerjaan baru. Selain itu, penduduk Indonesia akan dapat mencari pekerjaan di negara ASEAN lainnya dengan aturan yang relatif akan lebih mudah dengan adanya MEA ini karena dengan



terlambatnya perekonomian nasional saat ini dan didasarkan pada data Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah pengangguran per february 2014 dibandingkan Februari 2013 hanya berkurang 50.000 orang. Padahal bila melihat jumlah pengangguran tiga tahun terakhir, per Februari 2013 pengangguran berkurang 440.000 orang, sementara pada Februari 2012 berkurang 510.000 orang, dan per Februari 2011 berkurang sebanyak 410.000 orang (Koran Sindo, Selasa, 6 Mei 2014). Dengan demikian, hadirnya MEA diharapkan akan mengurangi pengangguran karena akan membuka lapangan kerja baru dan menyerap angkatan kerja yang ada saat ini untuk masuk ke dalam pasar kerja.

Sebagian besar tenaga kerja di Indonesia masih berpendidikan rendah dengan keterampilan dan keahlian yang kurang memadai (minim), sehingga belum mempunyai keterampilan dan pengalaman yang baik serta maksimal untuk memasuki dunia kerja. Dengan demikian kualitas tenaga kerja di Indonesia tergolong rendah. Kualitas tenaga kerja yang rendah mengakibatkan kesempatan kerja semakin kecil dan terbatas. Karena mayoritas perusahaan-perusahaan atau lapangan kerja lainnya lebih memilih tenaga kerja yang berkualitas baik. Sehingga jarang tenaga kerja mendapatkan kesempatan untuk bekerja. Keterampilan dan pendidikan yang terbatas akan membatasi ragam dan jumlah pekerjaan. Rendahnya tingkat pendidikan akan membuat tenaga kerja Indonesia minim akan penguasaan serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Selain itu, kualitas tenaga kerja Indonesia yang rendah juga di latarbelakangi oleh faktor kondisi internal tenaga kerja, seperti motivasi kerja, pengalaman kerja, keahlian/keterampilan, tingkat kehadiran, inisiatif dan kreativitas, kesehatan serta perilaku/sikap. Sedangkan untuk faktor eksternal, meliputi: kedisiplinan kerja, tingkat kerjasama, perasaan aman dan nyaman dalam bekerja, teknologi yang digunakan untuk mendukung pelaksanaan pekerjaan dan bidang pekerjaan sesuai dengan bidang yang diminati. Motivasi bekerja yang kurang atau yang menunjukkan sifat



kemalasan tenaga kerja akan membuat pekerjaannya tidak membuahkan hasil yang baik dan maksimal. Keterampilan tenaga kerja pun sangat mempengaruhi kualitas kerjanya. Sehingga kualitas tenaga kerja Indonesia dan hasil produksinya kurang maksimal.

Adapun dampak negatif dari adanya MEA, yaitu dengan adanya pasar barang dan jasa secara bebas tersebut akan mengakibatkan tenaga kerja asing dengan mudah masuk dan bekerja di Indonesia sehingga mengakibatkan persaingan tenaga kerja yang semakin ketat di bidang ketenagakerjaan. Saat MEA berlaku, di bidang ketenagakerjaan ada 8 (delapan) profesi yang telah disepakati untuk dibuka, yaitu insinyur, arsitek, perawat, tenaga survei, tenaga pariwisata, praktisi medis, dokter gigi, dan akuntan (Media Indonesia, Kamis, 27 Maret 2014). Hal inilah yang akan menjadi ujian baru bagi masalah dunia ketenagakerjaan di Indonesia karena setiap negara pasti telah bersiap diri di bidang ketenagakerjaannya dalam menghadapi MEA.

Pemerintah Republik Indonesia melalui Peraturan Menteri Ketenagakerjaan (Permenaker) No. 35 tahun 2015 yang revisi Permenaker No. 16 tahun 2015 tentang Tata Cara Penerimaan Warga Asing pada 23 Oktober 2015 menghapuskan pasal 3 yang mensyaratkan perusahaan untuk merekrut sepuluh tenaga kerja Indonesia (TKI) setiap merekrut satu orang tenaga kerja asing (TKA). Dalam konteks Masyarakat Ekonomi ASEAN, tindakan pemerintah menghapuskan pasal tersebut akan berakibat meluasnya kesempatan bagi TKA yang berdomisili di Asia Tenggara untuk bebas bekerja di Indonesia. Mengingat penyerapan angkatan kerja yang masih buruk, ini dapat dikatakan menjadi agenda bunuh diri bagi ketenagakerjaan di Indonesia.

Dalam era globalisasi ekonomi, pembatasan tenaga kerja asing sangat relevan dilakukan. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat mencatat, hingga saat ini ada 210 tenaga kerja asing yang bekerja di perusahaan yang lebih di satu lokasi di Jawa Barat. Disnakertrans Jawa Barat cukup kesulitan dalam melakukan pendataan



tenaga kerja asing di tingkat kabupaten/kota karena mekanisme awal tentang hal tersebut ada di Kementerian Tenaga Kerja dan pelaporan pekerja asing di kabupaten/kota ke provinsi tidak dilaporkan.

Kebijakan pemerintah terkait pengendalian jumlah tenaga kerja asing di Provinsi Jawa Barat perlu mempertimbangkan beberapa aspek, diantaranya menyangkut pengembangan SDM. Artinya, keberadaan Tenaga Kerja Asing (TKA) harus memberikan kemajuan bagi pengembangan kualitas yaitu dengan cara alih-keterampilan dan alih-teknologi. Pertimbangan lainnya adalah asas manfaat dan aspek legalitas. Selain harus melengkapi dokumen dan perijinan, penggunaan TKA mendorong pembukaan lapangan kerja yang luas terutama bagi pekerja lokal. Pemerintah Provinsi Jawa Barat harus bisa memastikan kualitas tenaga kerja Indonesia dapat bersaing dengan para TKA yang hendak bekerja. Salah satu buktinya, dengan peningkatan kualitas UPT Pelatihan Kerja serta penggunaan kurikulum pelatihan berbasis kompetensi.

Peningkatan standar kompetensi kerja telah menjadi suatu keharusan agar tenaga kerja negara-negara ASEAN pada umumnya dan tenaga kerja Indonesia pada khususnya dapat bersaing dengan pekerja di luar negeri maupun pekerja asing di dalam negeri. Langkah ini diambil dalam upaya membenahi sistem penggunaan TKA dan meningkatkan daya saing pekerja Indonesia dalam menahan gempuran TKA yang masuk Indonesia. Untuk itu 2 strategi pokok meliputi upaya untuk pembatasan TKA berdasarkan jabatan dan waktu yang dibutuhkan serta upaya untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja lokal di Jawa Barat sehingga memiliki daya saing terhadap tenaga kerja asing (TKA).

Berdasarkan pemaparan di atas, maka kajian akademik tentang optimalisasi penggunaan tenaga kerja dalam negeri dan pengendalian tenaga kerja asing dalam penyerapan tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat perlu dilakukan. Hal ini sangat penting mengingat permasalahan tenaga kerja bukan hanya menjadi tanggungjawab dari Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat semata, akan tetapi juga menjadi tanggungjawab



seluruh komponen masyarakat, termasuk di dalamnya bagi kalangan akademisi.

1.2. Permasalahan

Pada umumnya, permasalahan yang dihadapi oleh tenaga kerja, antara lain salah satunya persoalan sumberdaya dan peluang pekerjaan. Karena itu, kajian ini berangkat dari pertanyaan:

1. Bagaimana gambaran yang jelas dan komprehensif tentang tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat?
2. Apa saja masalah-masalah yang dihadapi tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat dalam menjalankan aktivitasnya?
3. Bagaimana pandangan dan sikap para tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat terhadap tenaga kerja asing?
4. Bagaimana pandangan dan sikap para tenaga kerja terkait pengelolaan tenaga kerja yang diterapkan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat?

1.3. Maksud dan Tujuan

Kegiatan pengkajian tentang optimalisasi penggunaan tenaga kerja dalam negeri dan pengendalian tenaga asing dalam penyerapan tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat dimaksudkan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan DPRD Provinsi Jawa Barat dalam mengambil kebijakan terkait dengan pengoptimalisasian tenaga kerja dalam negeri dan pengendalian tenaga kerja asing dalam penyerapan tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat.

Tujuan penelitian ini di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui gambaran yang jelas dan komprehensif tentang tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat.
2. Mengidentifikasi masalah-masalah yang dihadapi tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat dalam menjalankan aktivitasnya.



3. Mengetahui pandangan dan sikap para tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat terhadap tenaga kerja asing.
4. Mengetahui pandangan dan sikap para tenaga kerja terkait pengelolaan tenaga kerja yang diterapkan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat.

1.4. Output Kegiatan

Output kegiatan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk peningkatan kualitas tenaga kerja dalam negeri dan pengendalian tenaga kerja asing berupa bahan dokumen akademis dalam penyusunan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat dalam kebijakan pengelolaan tenaga kerja dan tenaga kerja asing di Jawa Barat dan akan menjadi sumbangsih pemikiran ilmiah dalam melangkapi kajian-kajian yang mengarah pada pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya menyangkut masalah ketenagakerjaan.

1.5. Metodologi Penelitian

Untuk mencapai tujuan penelitian, diperlukan serangkaian kegiatan yang menjadi dasar dalam melakukan analisis lebih lanjut. Kegiatan tersebut dimulai dari pengumpulan data sekunder dan observasi untuk mengetahui eksistensi tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat, sehingga teridentifikasi gambaran jelas dan komprehensif. Pelaksanaan kegiatan ini menggunakan beberapa tahap, mulai dari tahap penyusunan desain studi, penyusunan instrument, penarikan sampel (*sampling technic*), pengumpulan data lapangan, tabulasi data, pemilihan dan pemilahan data, analisis data, dan intepretasi data.

Studi ini di desain dengan menggunakan sifat analisis deskriptif, yaitu suatu cara pengumpulan, penyusunan, dan perancangan penelitian yang bertujuan untuk memperoleh dekripsi suatu objek, yang kemudian diinterpretasikan. Pengertian deskriptif adalah menguraikan berbagai aspek yang berhubungan dengan studi ini dan kemudian hasil temuan



yang ada akan dijadikan landasan langkah kegiatan yang akan diambil untuk masa yang akan datang. Metoda ini bertujuan untuk menggambarkan sifat sesuatu yang tengah berlangsung pada saat penelitian dilakukan dan memeriksa sebab-sebab dari suatu gejala tertentu.



BAB II

TINJAUAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

2.1. Tinjauan Teoritis

2.1.1. Pengertian dan Klasifikasi Tenaga Kerja

Menurut UU No. 13 Tahun 2003, tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan atau jasa untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun masyarakat. Tenaga kerja dapat juga diartikan sebagai penduduk yang berada dalam batas usia kerja. Tenaga kerja disebut juga golongan produktif, yakni dari usia 15-65 tahun.

Tenaga kerja dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Penduduk yang termasuk angkatan kerja terdiri atas orang yang bekerja dan menganggur. Jika ada saudara kalian yang sedang mencari pekerjaan, maka ia termasuk dalam angkatan kerja. Sedangkan golongan bukan angkatan kerja terdiri atas anak sekolah, ibu rumah tangga, dan pensiunan. Golongan bukan angkatan kerja ini jika mereka mendapatkan pekerjaan maka termasuk angkatan kerja. Sehingga golongan bukan angkatan kerja disebut juga angkatan kerja potensial. Pembagian tenaga kerja jika digambarkan dalam bentuk bagan akan tampak seperti berikut:

Tenaga kerja berdasarkan keahliannya, dibagi menjadi:

1. Tenaga Kerja Terdidik/Tenaga Ahli/Tenaga Mahir

Tenaga kerja terdidik adalah tenaga kerja yang mendapatkan suatu keahlian atau kemahiran pada suatu bidang karena sekolah atau pendidikan formal dan non formal.

2. Tenaga Kerja Terlatih

Tenaga kerja terlatih adalah tenaga kerja yang memiliki keahlian dalam bidang tertentu yang didapat melalui pengalaman kerja. Keahlian terlatih ini tidak memerlukan pendidikan karena yang



dibutuhkan adalah latihan dan melakukannya berulang-ulang sampai bisa dan menguasai pekerjaan tersebut.

3. Tenaga Kerja Tidak Terdidik dan Tidak Terlatih

Tenaga kerja tidak terdidik dan tidak terlatih adalah tenaga kerja kasar yang hanya mengandalkan tenaga saja.

2.1.2. Tenaga Kerja Asing

Pengertian tenaga kerja asing sebenarnya dapat ditinjau dari segala segi, dimana salah satunya yang menentukan kontribusi terhadap daerah dalam bentuk retribusi dan juga menentukan status hukum serta bentuk-bentuk persetujuan dari pengenaan retribusi. Menurut Abdul Khakim (2009:27), Tenaga Kerja Asing adalah tiap orang bukan warga negara Indonesia yang mampu melakukan pekerjaan, baik di dalam maupun di luar hubungan kerja, guna menghasilkan jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pengertian tenaga kerja asing ditinjau dari segi undang-undang (Pengertian Otentik), yang dimana pada Pasal 1 angka 13 UU No 13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan di jelaskan bahwa: “Tenaga kerja asing adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia”.

Mempekerjakan TKA adalah suatu hal yang ironi, sementara di dalam negeri masih banyak masyarakat yang menganggur. Akan tetapi, karena beberapa sebab, mempekerjakan TKA tersebut tidak dapat dihindarkan. Menurut Budiono (1995:115), ada beberapa tujuan penempatan TKA di Indonesia, yaitu:

1. Memenuhi kebutuhan tenaga kerja terampil dan profesional pada bidang- bidang tertentu yang belum dapat diisi oleh TKI.
2. Mempercepat proses pembangunan nasional dengan jalan mempercepat proses alih teknologi atau alih ilmu pengetahuan, terutama di bidang industri.
3. Memberikan perluasan kesempatan kerja bagi TKI.



4. Meningkatkan investasi asing sebagai penunjang modal pembangunan di Indonesia.

Menurut Abdussalam (2008:322), tujuan penggunaan tenaga kerja asing tersebut adalah untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja yang terampil dan professional pada bidang tertentu yang belum dapat diduduki oleh tenaga kerja lokal serta sebagai tahapan dalam mempercepat proses pembangunan nasional maupun daerah dengan jalan mempercepat alih ilmu pengetahuan dan teknologi dan meningkatkan investasi asing terhadap kehadiran TKA sebagai penunjang pembangunan di Indonesia walaupun pada kenyataannya perusahaan-perusahaan yang ada di Indonesia baik itu perusahaan-perusahaan swasta asing ataupun swasta nasional wajib menggunakan tenaga ahli bangsa Indonesia sendiri.

Di wilayah Indonesia khususnya di Jawa Barat aktifitas Tenaga Kerja Asing (TKA) diawasi oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat yang ditinjau dari Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing, menyebutkan bahwa Tenaga Kerja Asing adalah warga negara asing pemegang visa kerja warga Negara Indonesia yang ditunjuk dan dipersiapkan sebagai pendamping Tenaga Kerja Asing.

Pemberi kerja Tenaga Kerja Asing merupakan badan hukum atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan Tenaga Kerja Asing dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain. Dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja, pemberi kerja Tenaga Kerja Asing meliputi:

1. Kantor perwakilan dagang asing, kantor perwakilan perusahaan asing atau kantor perwakilan berita asing yang melakukan kegiatan di Indonesia;
2. Perusahaan swasta asing yang berusaha di Indonesia;



3. Badan usaha pelaksana proyek pemerintah termasuk proyek bantuan luar negeri;
4. Badan usaha yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia;
5. Lembaga-lembaga sosial, pendidikan, kebudayaan atau
6. Usaha jasa impresariat.

Menurut Agusmidah (2010:111), tujuan pengaturan mengenai Tenaga Kerja Asing jika ditinjau dari aspek hukum ketenagakerjaan pada dasarnya adalah untuk menjamin dan memberi kesempatan kerja yang layak bagi warga negara Indonesia di berbagai lapangan dan tingkatan. Sehingga dalam mempekerjakan TKA di Indonesia harus dilakukan melalui mekanisme dan prosedur yang ketat dimulai dengan seleksi dan prosedur perizinan hingga pengawasan.

2.1.3. Pengawasan Ketenagakerjaan

Pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan merupakan salah satu unsur penting dalam penggunaan tenaga kerja, baik tenaga kerja asing (TKA) maupun tenaga kerja lokal sebagai upaya untuk penegakan hukum ketenagakerjaan secara menyeluruh, baik terhadap instansi ketenagakerjaan selaku penyelenggara pengawasan dan perusahaan yang menyertai tenaga kerjanya dimulai dari awal penggunaan tenaga kerja tersebut.

Menurut Rahardjo (2011:45), pelaksanaan pengawasan dalam hal ini mengenai Retribusi Perpanjangan IMTA dalam pelaksanaan ketenagakerjaan dapat ditinjau dari Pengertian Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan. Pengertian Pengawasan menurut ahli dalam Rahardjo diantaranya:

1. Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sampai dimana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.



2. Menurut Sondang P. Siagian, Pengertian Pengawasan ialah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.
3. Djamaluddin Tanjung dan Supardan mengemukakan Pengertian Pengawasan yaitu salah satu fungsi manajemen untuk menjamin agar pelaksanaan kerja berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam perencanaan.

Pengertian Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan Ditinjau Dari Segi Undang-Undang (Pengertian Otentik) diatur dalam Pasal 1 angka 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mendefinisikan maksud pengawasan ketenagakerjaan adalah kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.

Pelaksanaan Pengawasan ketenagakerjaan dilakukan untuk mengawasi ditaatinya peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan, yang secara operasional dilakukan oleh pegawai Dinas Sosialis dan Tenaga Kerja. Pelaksanaan pengawasan bertujuan:

1. Mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan.
2. Memberi penerangan teknis serta nasehat kepada pengusaha atau pengurus dan atau tenaga kerja tentang hal-hal yang dapat menjamin pelaksanaan efektif daripada Peraturan Perundang-undangan Ketenagakerjaan tentang hubungan kerja dan keadaan ketenagakerjaan dalam arti yang luas.
3. Mengumpulkan data-data maupun bahan-bahan keterangan guna pembentukan dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan yang baru.

Pengawasan ditujukan sepenuhnya untuk menghindari atau mencegah terjadinya kemungkinan penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan



kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien sehingga dapat membantu mengetahui kekuatan maupun kelemahan suatu kebijakan yang ditentukan, dalam hal ini mengenai retibusi IMTA pada salah satu perusahaan yang mempekerjakan TKA.

Melalui pengawasan diharapkan juga mewujudkan suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

2.1.4. Masalah Ketenagakerjaan

Salah satu masalah mendasar yang dihadapi Indonesia disepanjang perjalanan menjadi bangsa yang merdeka adalah masalah pengangguran, dimana pemerintah dengan berbagai upaya yang telah dilakukan untuk mengurangi akan tingkat pengangguran. Upaya yang ditempuh pemerintah dalam persoalan pengangguran dari waktu ke waktu ditempuh melalui berbagai pendekatan pembangunan bertumpu pada pertumbuhan ekonomi (*production-contered development*). Namun pada kenyataanya masalah ketenagakerjaan di Indonesia masih banyak yang belum bisa diatasi oleh pemerintah.

Permasalahan yang timbul dalam dunia ketenagakerjaan di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Perluasan lapangan pekerjaan

Masalah perluasan lapangan merupakan masalah yang mendesak, selama pelita IV sebenarnya cukup banyak diciptakan lapangan kerja. Namun, angkatan kerja bertambah melebihi kemampuan penciptaan lapangan kerja, sehingga jumlah pengangguran dan setengah pengangguran masih cukup besar. Untuk repelita ke V tantangan perluasan lapangan pekerjaan tersebut menjadi semakin



besar karena angkatan kerja Indonesia diperkirakan akan bertambah dan terus bertambah. Sebagian besar dari mereka terdiri dari angkatan kerja usia muda, wanita dan berpendidikan relatif tinggi (sekolah menengah). Oleh karenanya diharapkan dalam masa perkembangan ini diciptakan lapangan kerja baru diberbagai sektor untuk dapat menampung pertambahan angkatan kerja yang semakin banyak akibat pertumbuhan penduduk yang sangat cepat.

2. Peningkatan mutu dan kemampuan kerja

Mutu dan kemampuan tenaga kerja Indonesia keseluruhan relatif masih tergolong rendah. Untuk meningkatkannya telah dilakukan melalui berbagai program pendidikan dan latihan yang selaras dengan tuntutan perkembangan pembangunan dan teknologi agar dapat didayagunakan seefektif dan semaksimal mungkin. Namun demikian, secara keseluruhan mutu dan kemampuan tenaga kerja Indonesia masih tergolong rendah yang tercermin dari rendahnya produktivitas kerja, baik tingkatnya maupun pertumbuhannya. Dalam era modernisasi peningkatan mutu dan kemampuan kerja tidak hanya berkaitan dengan besarnya jumlah angkatan kerja yang harus dididik dan dilatih, tetapi juga berkaitan dengan kesesuaian serta kualitas hasil pendidikan dan latihan dengan kebutuhan lapangan kerja dan persyaratan kerja. Permasalahan ini kadang-kadang bersifat dilematis mengingat terbatasnya sumber daya yang tersedia. Namun demikian disinilah letak tantangan yang harus dihadapi, yaitu bagaimana dengan sumber daya yang terbatas kita dapat meningkatkan mutu dan kemampuan tenaga kerja Indonesia secara merata, sehingga dapat dicapai peningkatan produktivitas dan mutu tenaga kerja Indonesia. Menyadari akan masih rendahnya mutu tenaga kerja Indonesia maka diperlukan akan adanya peningkatan pendidikan formal, pendidikan formal yang bersifat umum maupun kejuruan dalam upaya membangun dan mengembangkan pengetahuan, bakat, kepribadian dan sikap



mental, kreatifitas penalaran dan kecerdasan seseorang. Itu semua merupakan fondasi dari semua sumber daya manusia di masa sekarang. Di samping pendidikan formal, jalur latihan kerja juga sangat penting perannya dalam peningkatan mutu tenaga kerja Indonesia. Latihan kerja merupakan proses pengembangan keahlian dan keterampilan kerja yang langsung dikaitkan dengan pekerjaan dan persyaratan kerja atau dengan kata lain, latihan kerja erat hubungannya dengan pengembangan profesionalisme tenaga kerja, dan berfungsi sebagai suplemen atau komplemen dari pendidikan formal, selanjutnya dari keduanya disusun dan dikembangkan secara terpadu sebagai satu kesatuan sistem pembinaan sumber daya manusia.

3. Penyebaran tenaga kerja

Penyebaran dan pendayagunaan kerja, telah dikembangkan melalui berbagai program dan kebijakan yang tujuan untuk meningkatkan pendayagunaan serta penyebaran tenaga kerja yang lebih merata baik secara sektoral maupun regional. Secara sektoral pembangunan sektor-sektor di luar sektor pertanian terus ditingkatkan untuk dapat memperbesar perannya baik menghasilkan nilai lebih atau penyerapan tenaga kerja. Namun demikian, meningkat sebagian angkatan kerja Indonesia mutunya relatif masih rendah dan berasal dari sektor pertanian. Sektor regional kita masih menghadapi masalah penyebaran angkatan kerja yang bertumpuk di pulau Jawa. Penyebaran angkatan kerja yang kurang merata baik secara sektoral maupun regional menyulitkan penyediaan dan pendayagunaan tenaga kerja secara maksimal, sehingga menimbulkan situasi pasar kerja paradoksal “sesuatu yang bersifat bertolak belakang”. Untuk maksud penyebaran tenaga kerja secara regional, kebijakan dan program yang dikembangkan antara lain program kerja antardaerah, transmigrasi, pengupahan dan sebagainya. Sedang untuk



penyebaran tenaga kerja secara sektoral dilakukan melalui latihan kerja dan permagangan. Di samping itu juga diperlukan pengembangan sistem informasi ketenagakerjaan dan pasar kerja.

4. Perlindungan tenaga kerja

Perlindungan tenaga kerja dimaksudkan agar tenaga kerja dapat bekerja lebih produktif, sehat dan sejahtera, sehingga mereka dapat hidup layak bersama keluarganya. Hal ini penting mengingat perubahan struktur ekonomi dan lapangan kerja yang semakin cepat, akan membawa dampak negatif bagi tenaga kerja, dimana perubahan tersebut tidak memihak kepada tenaga kerja. Para tenaga kerja sering merasa dirugikan ataupun dieksploitasi oleh para pengusaha yang semena-mena menetapkan kebijakan bagi para karyawan maupun para buruh, minimnya upah dan jaminan akan keselamatan kerja sering menjadi masalah dalam dunia tenaga kerja Indonesia. Perlu adanya peningkatan kondisi lingkungan kerja dimaksudkan untuk menciptakan kondisi lingkungan kerja yang aman dan sehat, sehingga para pekerja dapat bekerja dengan tenang dan produktif sesuai dengan pasal 27 ayat (2) UUD 1945 apabila tenaga kerja dapat hidup layak, maka motivasi dan produktivitas kerjanya akan meningkat.

2.2. Kualitas Pelayanan Ketenagakerjaan

Definisi mengenai kualitas cukup banyak namun sebenarnya definisi tersebut antara satu dengan yang lain hampir sama artinya. Goetsch dan Davis (1994) dalam Tjiptono dan Diana (2003:4) memberikan definisi kualitas yaitu "Suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan".

Kualitas adalah menjaga janji pelayanan agar pihak yang dilayani merasa puas dan diuntungkan. Meningkatkan kualitas merupakan



pekerjaan semua orang dalam organisasi. Definisi kualitas yang dikemukakan oleh Juran dalam Tjiptono (2000:53) yaitu: “Kualitas sebagai cocok atau sesuai untuk digunakan (*fitness for use*), yang mengandung pengertian bahwa suatu produk atau jasa harus dapat memenuhi apa yang diharapkan oleh pemakainya”.

Sedangkan menurut Crosby dalam Nasution (2005:37), mengemukakan bahwa:

“Kualitas adalah memenuhi atau sama dengan persyaratannya. Meleset sedikit saja dari persyaratannya, maka suatu produk atau jasa dikatakan tidak memuaskan. Persyaratan itu sendiri dapat berubah sesuai dengan keinginan pelanggan, kebutuhan organisasi pemasok dan sumber pemerintah, teknologi serta pasar atau pesaing”.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, tampak bahwa kualitas selalu berfokus pada pelanggan. Dengan demikian pelayanan diberikan untuk memenuhi keinginan pelanggan. Dalam melaksanakan pelayanan yang memuaskan, tentunya tak terlepas dari sikap dalam menghadapi pelanggan. Hal ini merupakan aspek yang penting dalam menentukan kualitas dalam pemberian pelayanan. Untuk mencapai hal ini, maka *performance* atau penampilan yang baik dan rapi turut mendukung dengan sikap ramah, memperlihatkan gairah kerja, sikap siap melayani, tenang dalam bekerja, mengetahui dengan baik pekerjaannya baik yang berhubungan dengan tugas unitnya maupun unit lain, mampu berkomunikasi dengan baik dan mampu menangani keluhan pelanggan.

Pelayanan merupakan salah satu ujung tombak dari upaya pemuasan pelanggan dan sudah merupakan keharusan yang wajib dioptimalkan baik oleh individu maupun organisasi, karena dari bentuk pelayanan yang diberikan tercermin kualitas individu atau organisasi yang memberikan pelayanan. Pelayanan jika dihubungkan dengan administrasi publik dapat didefinisikan sebagai kualitas pelayanan birokrat kepada



masyarakat. Sianipar (1998:4), mengemukakan bahwa pengertian pelayanan sebagai berikut:

“Pelayanan adalah cara seseorang melayani, menyiapkan atau menjamin keperluan seseorang atau kelompok orang. Melayani adalah meladeni atau membantu mengurus keperluan atau kebutuhan seseorang sejak diajukan permintaan sampai penyampaian atau penyerahannya”.

Menurut The Liang Gie (1997:23), ia mendefinisikan pelayanan bagi masyarakat atau kegiatan dari organisasi yang dilakukan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat. Pengertian pelayanan secara terinci yang dikemukakan oleh Gronroos dalam Ratminto dan Atik (2004:3) yaitu:

“Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan”.

Dari beberapa pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah cara melayani, membantu menyiapkan, mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang. Artinya objek yang dilayani adalah masyarakat yang terdiri dari individu, golongan, dan organisasi (sekelompok organisasi).

Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan, definisi pelayanan adalah:

“Segala bentuk pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan pelaksanaan ketentuan peraturan



perundang–undangan. Kegiatan pelayanan dalam suatu organisasi memiliki peran penting dan strategi, terutama bagi organisasi yang berorientasi pada pelayanan jasa”.

Hal itu tercermin pada pengertian pelayanan yang dikemukakan oleh Moenir (2000:12), sebagai berikut:

“Pelayanan adalah setiap kegiatan oleh pihak lain yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan orang banyak, pelayanan ini sifatnya selalu kolektif, sebab pelayanan kepentingan itu masih termasuk dalam rangka pemenuhan hak dan kebutuhan bersama yang telah diatur termasuk dalam pengertian pelayanan. Pelayanan jika dihubungkan dengan administrasi publik dapat didefinisikan sebagai kualitas pelayanan birokrat kepada masyarakat”.

Sianipar (1998:4), mengemukakan bahwa pengertian pelayanan sebagai berikut: “Cara melayani, menyiapkan atau menjamin keperluan seseorang atau kelompok orang. Melayani adalah meladeni atau membantu mengurus keperluan atau kebutuhan seseorang sejak diajukan permintaan sampai penyampaian atau penyerahannya”.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk. Model tersebut kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Zeithaml (1990) mengemukakan dalam mendukung hal tersebut, ada 10 (sepuluh) dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolok ukur kualitas pelayanan publik, yaitu sebagai berikut:

1. Penampilan Fisik (*Tangible*), terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, representasi fisik dari jasa personil dan komunikasi;
2. Keterandalan (*Reliability*), mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja (*Performance*) dan Kemampuan untuk dipercaya (*Dependability*), terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;



3. Daya Tanggap (*Responsiveness*), kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
4. Kemampuan (*Competence*), tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan;
5. Kesopanan (*Courtesy*), sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi;
6. *Kredibilitas (Credibility)*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat; Kredibilitas mencakup nama unit pelayanan (SKPD), reputasi unit pelayanan, karakteristik pribadi *contact personel*, dan interaksi dengan pelanggan.
7. Keamanan (*Security*), yaitu jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko;
8. Akses (*Access*), terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan; Berarti lokasi layanan jasa yang mudah dijangkau, waktu menunggu yang tidak terlalu lama, dan lain-lain
9. Komunikasi (*Communication*), kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat;
10. Pemahaman Terhadap pelanggan (*Understanding the customer*), yaitu melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Ada 3 (tiga) ketentuan pokok dalam melihat tinggi rendahnya suatu kualitas pelayanan publik, dalam melihat tinggi rendahnya kualitas pelayanan publik perlu diperhatikan adanya keseimbangan antara lain sebagai berikut:

1. Bagian antar pribadi yang melaksanakan (*Inter Personal Component*);



2. Bagian proses dan lingkungan yang mempengaruhi (*Process and Environment*);
3. Bagian profesional dan teknik yang dipergunakan (*Professional and Technical*)

Menurut Lukman (1999:8) dalam bukunya “Manajemen Kualitas Pelayanan“, ia memberikan definisi kualitas, sebagai berikut :

“Kualitas adalah tingkat baik buruknya sesuatu yang menentukan nilai, harga dan mutunya. Sedangkan Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan”.

Definisi diatas menegaskan bahwa kualitas merupakan mutu yang harus dihasilkan (baik tidaknya/seberapa baik penyelesaiannya) dan pelayanan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemberi pelayanan baik orang maupun mesin yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan/publik yang terjadi dalam interaksi secara langsung.

Menurut Lukman (2000:8), dalam buku yang sama mengemukakan bahwa pengertian pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Groonros (1990) dalam Ratminto dan Winarsih (2005:2), mengartikan kualitas pelayanan, sebagai berikut:

“Kualitas Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang tidak bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan”.



Dari definisi tersebut di atas dapat diketahui bahwa ciri pokok pelayanan adalah tidak kasat mata (tidak dapat diraba) dan melibatkan upaya manusia (karyawan) atau peralatan lain yang disediakan oleh perusahaan penyelenggara pelayanan.

Pengertian pelayanan publik atau pelayanan umum menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mendefinisikan pelayanan umum, sebagai berikut;

“Pelayanan Publik atau Pelayanan Umum adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Definisi kualitas pelayanan atau jasa berpusat pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaiannya untuk mengimbangi harapan pelanggan. Wyckof (1998) dalam Tjiptono (2000:59), menyatakan bahwa: “Kualitas jasa adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan”.

Dengan kata lain ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan, yaitu *expected service* dan *perceived service*. Apabila jasa pelayanan yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika jasa pelayanan yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk. Dengan demikian baik tidaknya kualitas pelayanan tergantung pada kemampuan penyedia jasa pelayanan dalam memenuhi harapan pelanggannya secara konsisten.



Faktor Utama dalam Kualitas Pelayanan yaitu untuk dapat melaksanakan kualitas pelayanan. Menurut Fitzsimmons dalam Tjiptono (2000:70), ia mengemukakan 5 dimensi faktor utama yang menentukan kualitas pelayanan yaitu sebagai berikut:

1. Bukti Langsung (*Tangibles*)
Meliputi fasilitas fisik, perlengkapan pegawai dan sarana komunikasi.
2. Keandalan (*Reliability*)
Yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan.
3. Daya tanggap (*Responsiveness*).
Yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
4. Jaminan (*Assurance*)
Mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.
5. Empati (*Empathy*)
Meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) dalam keputusannya No: 81/1995 menegaskan bahwa pelayanan yang berkualitas hendaknya sesuai dengan sendi-sendi sebagai berikut:

1. Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat dan tidak berbelit-belit serta mudah difahami dan dilaksanakan.
2. Kejelasan dan kepastian, menyangkut: Prosedur/tata cara pelayanan umum. Persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif Unit kerja atau pejabat yang bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum. Rincian biaya/tarif



pelayanan umum dan tata cara pembayarannya Jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum, Hak dan kewajiban baik dari pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti penerimaan permohonan/ kelengkapannya, sebagai alat untuk memastikan pemrosesan pelayanan umum Pejabat yang menerima keluhan pelanggan (masyarakat).

3. Keamanan, dalam arti bahwa proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
4. Keterbukaan, dalam arti bahwa prosedur/tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisien, meliputi Persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan, mencegah adanya pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan, dalam hal proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: Nilai barang atau jasa pelayanan umum dengan tidak menuntut biaya yang tinggi diluar kewajaran, Kondisi dan kemampuan pelanggan (masyarakat) untuk membayar secara umum. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku



7. Keadilan yang merata dalam arti cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.
8. Ketepatan waktu, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Dengan Keputusan Menteri Aparatur Negara mengenai kualitas pelayanan publik, maka dapat dilihat kepedulian Pemerintah dalam hal pelayanan publik ini. Beberapa substansi yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, meliputi:

1. *Core skills*, pengetahuan dan ketrampilan yang harus dimiliki perangkat birokrasi baik menyangkut profesionalisme individu maupun kolektif untuk mengantisipasi perubahan teknologi dan pasar secara kompetitif.
2. *technicians*, adalah kemampuan birokrat untuk menguasai aspek teknis secara professional di bidang pekerjaan sehingga menunjukkan kinerja yang penuh rasa tanggung jawab (*responsibility*).
3. *Management*: kemampuan birokrat untuk dapat mengelola pekerjaan secara professional baik menyangkut kinerja individual, kinerja tim maupun aspek *managerial* dan *leadership*.
4. *Business knowledge*, tuntutan terhadap pemahaman pengetahuan bisnis khususnya menyangkut nilai-nilai keuntungan (*profit making*) yang perlu diadopsi kesektor publik dengan tidak mengabaikan aspek pemertaan dan keadilan.
5. *Skill*, ketrampilan khusus yang harus dimiliki oleh setiap aparatur khususnya menyangkut bidang pekerjaannya, termasuk penyesuaian terhadap proses perubahan.
6. *Habits*, membiasakan bekerja secara profesional dengan tidak mengabaikan aspek etika dan moral sehingga akan tercipta kultur kinerja yang kondusif.



7. *Cohesion*, membisakan bekerja secara sistemik atau keterpaduan antara berbagai komponen yang terlihat dalam organisasi untuk mencapai tujuan bersama.
8. *Collective Experience*, menjadikan pengalaman individu atau kelompok tentang keberhasilan atau kegagalan dalam bekerja sebagai pengalaman bersama.
9. *Knowledge of environment*, menyadari terjadinya perubahan setiap saat dalam suatu lingkungan sehingga pengetahuan tentang lingkungan untuk mengantisipasi perubahan sangat diperlukan.
10. *Technology*, diperlukan penguasaan teknologi sebagaimana persyaratan penting karena menguasai teknologi dapat diibaratkan menguasai dunia dan perubahan.

Maxwell (2000), juga mengungkapkan beberapa criteria untuk menciptakan pelayanan yang berkualitas, yaitu:

1. Tepat dan relevan, artinya pelayanan harus mampu memenuhi keinginan, harapan dan kebutuhan individu atau masyarakat;
2. Tersedia dan terjangkau, artinya pelayanan harus dapat dijangkau atau diakses oleh setiap orang atau kelompok yang membutuhkan pelayanan tersebut;
3. Dapat menjamin rasa keadilan, artinya terbuka dalam memberikan perlakuan kepada individu atau sekelompok orang dalam keadaan yang sama tanpa membedakan ras, jenis kelamin, asal usul, dan identitas lainnya;
4. Dapat diterima, artinya layanan memiliki kualitas jika dilihat dari teknik, cara, kualitas, kemudahan, kenyamanan, menyenangkan, dapat diandalkan, tepat waktu, cepat, responsif, dan manusiawi;
5. Ekonomis dan efisien, artinya dari sudut pandang pengguna jasa layanan dapat dijangkau dari segi tarif yang ditentukan;



6. Efektif, artinya menguntungkan pengguna jasa layanan dan semua lapisan masyarakat yang dilayani.

Seiring dengan perkembangan Indonesia sudah mulai menata kembali keadaan pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat, Dengan belajar dari kekurangan masa lalu untuk menggapai perubahan pelayanan publik yang berkualitas dimasa depan sebagaimana diharapkan oleh masyarakat yaitu:

1. Transparansi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, muda dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas, yaitu pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional, yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat ddari aspek apapun kususny suku, ras, agama, golongan, status sosial.

Pengukuran Kinerja Layanan Publik

Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi. Dwiyanto (2007), menjelaskan beberapa tolak ukur kinerja birokrasi publik, yaitu sebagai berikut:



1. Produktivitas, yaitu tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga mengukur efektivitas pelayanan.
2. Kualitas Layanan, yaitu kemampuan dalam kinerja organisasi pelayanan publik yang memberikan kepuasan pada masyarakat.
3. Responsivitas, yaitu kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun, agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan aspirasi masyarakat.
4. Responsibilitas, yaitu menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan birokrasi publik itu dilakukan sesuai dengan kebijakan birokrasi.
5. Akuntabilitas, yaitu menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat.

Kinerja (*performance*) adalah tingkat pencapaian hasil atau tujuan organisasi atau *the degree of accomplishment*. Semakin tinggi kinerja organisasi, semakin tinggi tingkat pencapaian tujuan organisasi. Adapun tiga tingkatan kinerja menurut Rummler & Brache dalam Salusu (1998) adalah sebagai berikut:

1. Tingkat organisasi (*organizational level*), menekankan pada hubungan organisasi dengan pasar dan fungsi-fungsi utamanya yang tergambar dalam kerangka dasar struktur organisasi serta mekanisme kerja yg ada. Variabel yg mempengaruhinya antara lain sebagai berikut:
 - a. strategi organisasi;
 - b. alokasi sumberdaya;
 - c. struktur organisasi



2. Tingkat proses (*process level*), menekankan pada proses kegiatan antar fungsi.
3. Tingkat tugas/pelaksanaan tugas (*job/performer level*), mencakup kesesuaian proses kegiatan dengan peraturan dan persyaratan yg ditetapkan, pelanggan, efisiensi dan efektivitas proses.

Pengukuran kinerja merupakan sarana manajemen untuk memperbaiki pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Sistem pengukuran kinerja harus dapat memperhitungkan hasil-hasil kegiatan pencapaian program dibandingkan dengan maksud yang diharapkan untuk itu. Sistem pengukuran kinerja organisasi pada dasarnya merupakan kerangka kerja untuk akuntabilitas dan pengambilan keputusan. Unsur-unsur kunci sistem ini meliputi: Penetapan perencanaan dan tujuan, Pengembangan alat pengukuran yang relevan, Pelaporan hasil secara formal, Pemanfaatan informasi.

Dalam proses administrasi publik dibutuhkan kemampuan administrator dalam pembuatan kebijakan, manajemen, organisasi dan melaksanakan nilai moral dan etika, dalam rangka menyediakan barang dan jasa publik secara profesional. Semua kemampuan ini hanya dapat diketahui berguna atau tidak, efisien dan efektif atau tidak, melalui kinerja mereka. Apakah mereka benar-benar melaksanakan tugasnya secara profesional sehingga memberikan hasil dan manfaat yang nyata bagi masyarakat yang dilayani.

Bernardin dan Russel (1993:379), mengartikan kinerja sebagai: "*The record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time period*". Dalam definisi ini, aspek yang ditekankan oleh kedua pengarang itu adalah catatan tentang *outcome* atau hasil akhir yang diperoleh setelah suatu pekerjaan atau aktivitas dijalankan selama kurun waktu tertentu. Dengan demikian, kinerja hanya mengacu pada serangkaian hasil yang diperoleh seorang pegawai selama periode tertentu dan tidak termasuk karakteristik/atribut pribadi pegawai yang



dinilai. Meskipun kedua pengarang di atas menekankan *outcome* yang dihasilkan dalam suatu fungsi atau aktivitas dalam waktu tertentu, namun secara umum suatu kinerja sering diartikan sebagai tingkat pencapaian hasil (*degree of accomplishment*).

Pencapaian hasil ini dapat dinilai menurut pelaku, yaitu yang diraih oleh individu (kinerja individu), kelompok (kinerja kelompok), oleh institusi (kinerja organisasi), dan oleh suatu program atau kebijakan (kinerja program/kebijakan). Kinerja individu menggambarkan sampai seberapa jauh seseorang telah melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sehingga dapat memberikan hasil yang diharapkan oleh kelompok atau institusi. Kinerja kelompok menggambarkan sampai seberapa jauh suatu kelompok telah melaksanakan kegiatan-kegiatan pokok sehingga mencapai hasil sebagaimana ditetapkan oleh institusi.

Kinerja institusi berkenaan dengan sampai seberapa jauh suatu institusi telah melaksanakan semua kegiatan pokok sehingga mencapai tujuan institusi. Sedangkan kinerja program atau kebijakan berkenaan dengan sampai seberapa jauh kegiatan-kegiatan dalam program atau kebijakan telah dilaksanakan sehingga dapat mencapai tujuan program atau kebijakan. Secara umum, parameter atau kriteria yang digunakan dalam menilai kinerja meliputi:

1. Kualitas,
2. Kuantitas,
3. Ketepatan waktu,
4. Penghematan biaya,
5. Kemandirian atau otonomi,
6. Kerjasama

Menurut kamus administrasi publik, pengukuran kinerja adalah "*an evaluation of an employee's progress or lack of progress measured in terms of job effectiveness*" (Chandler & Plano, 1988:293). Batasan ini lebih menekankan evaluasi kemajuan atau kegagalan dari seorang



pegawai. Sedangkan Bernardin & Russel (1993:380), mendefinisikan penilaian kinerja sebagai “... *a way of measuring the contributions of individuals to their organization* ..”. Cara mengukur kontribusi yang diberikan oleh setiap individu bagi organisasinya.

Dalam berbagai literatur tentang reformasi pelayanan publik, terdapat ragam indikator yang dapat digunakan untuk mengukur atau menilai kinerja pelayanan publik tersebut. Salim & Woodward (1992) misalnya, menggunakan 4 tolak ukur utama untuk menentukan kinerja pelayanan umum yang terdiri dari *economy*, *efficiency*, *effectiveness* dan persamaan pelayanan. Aspek ekonomis dilihat sebagai strategi dalam menggunakan sumber daya dengan seminimal mungkin dalam proses penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik. Aspek efisiensi menekankan pada suatu kondisi tercapainya perbandingan yang proporsional antara input pelayanan dengan output pelayanan. Aspek efektivitas adalah untuk melihat tercapainya pemenuhan tujuan atau target yang telah ditetapkan dan aspek persamaan pelayanan (keadilan) dilihat sebagai ukuran untuk menilai seberapa jauh suatu bentuk pelayanan telah memperhatikan aspek keadilan dan membuka akses yang sama bagi publik untuk mendapatkan pelayanan.

Sedangkan Rogers (1990:61), mengenalkan model *‘three E’s* yang terdiri dari:

1. *Economies*, yang diartikan sebagai seberapa besar biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan *resources* yang dibutuhkan
2. Efisiensi, adalah perbandingan antara output dengan input yang dibutuhkan
3. Efektivitas, adalah hasil akhir dari pelayanan dikaitkan dengan outputnya. Dan dimaksud *out-comes* adalah nilai tertinggi atau keuntungan pelayanan bagi pengguna sebagai perpaduan kebutuhan pengguna dalam volume pelayanan kaitannya dengan target populasi yang dapat dijangkau.



Etika Pelayanan Publik

Etika merupakan salah satu elemen yang sangat menentukan kepuasan publik yang dilayani, sekaligus keberhasilan organisasi pelayanan publik itu sendiri. Elemen etika harus diperhatikan dalam setiap fase pelayanan publik mulai dari penyusunan kebijakan pelayanan, desain struktur organisasi pelayanan, sampai pada manajemen pelayanan untuk mencapai tujuan akhir dari pelayanan tersebut.

Filsuf besar Aristoteles dalam Bertens (2000) telah menggunakan kata etika dalam menggambarkan filsafat moral, yaitu ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. *Bertens* mengatakan bahwa di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, karangan Purwadarminta, etika dirumuskan sebagai ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak (moral), sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1988), istilah etika disebut sebagai (1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral; (2) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; dan (3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.

Dengan memperhatikan beberapa sumber diatas, Bertens berkesimpulan bahwa ada tiga arti penting etika, yaitu: (1) Etika sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan "sistim nilai". (2) Etika sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang sering dikenal dengan "kode etik". (3) Sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk, yang acapkali disebut "filsafat moral".

Hakikat Pelayanan Publik dan Etika Dalam arti yang sempit, pelayanan publik adalah suatu tindakan pemberian barang dan jasa kepada masyarakat oleh pemerintah dalam rangka tanggung jawabnya kepada publik, baik diberikan secara langsung maupun melalui kemitraan



dengan swasta dan masyarakat, berdasarkan jenis dan intensitas kebutuhan masyarakat, kemampuan masyarakat dan pasar.

Dalam arti yang luas, konsep pelayanan publik (*publik service*) identik dengan publik administration yaitu berkorban atas nama orang lain dalam mencapai kepentingan publik (Perry, 1989). Dalam konteks ini pelayanan publik lebih dititik beratkan kepada bagaimana elemen- elemen administrasi publik seperti *policy making*, desain organisasi, dan proses manajemen dimanfaatkan untuk mensukseskan pemberian pelayanan publik, dimana pemerintah merupakan pihak *provider* yang diberi tanggung jawab.

Dalam studi pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat dan *profesional standards* (kode etik), atau moral *atau right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik. Berdasarkan konsep etika dan pelayanan publik di atas, maka yang dimaksudkan dengan etika pelayanan publik adalah suatu praktek administrasi publik dan atau pemberian pelayanan publik (*delivery system*) yang didasarkan atas serangkaian tuntunan perilaku (*rules of conduct*) atau kode etik yang mengatur hal-hal yang “baik” yang harus dilakukan atau sebaliknya yang “tidak baik” agar dihindarkan.

Etika Birokrasi dalam pelayanan publik sangat diperlukan dalam praktek administrasi publik untuk dapat dijadikan pedoman, referensi, petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh administrasi publik. Etika mempunyai dua fungsi dalam organisasi pemerintahan, yaitu: Pertama sebagai pedoman, acuan, referensi bagi birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya dalam organisasi tadi dinilai baik, terpuji dan tidak tercela. Kedua, etika birokrasi sebagai standar penilaian apakah sifat, perilaku dan tindakan birokrasi publik dinilai baik, tidak tercela dan terpuji.



Indikator Kinerja Pelayanan

Sepuluh indikator kinerja pelayanan yang dikembangkan berdasarkan konsep SERVQUAL adalah:

1. Penampilan fisik (*tangible*), yaitu bukti fisik dari jasa, bisa berupa fasilitas fisik, peralatan yang dipergunakan, representasi fisik dari jasa.
2. Keterandalan (*reliability*) mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja (*performance*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*). Berarti aparat pemerintah dalam memberikan jasanya harus secara tepat semenjak saat pertama (*right the first time*), disamping memenuhi janjinya.
3. Daya tanggap (*responsiveness*), artinya kemauan atau kesiapan para aparat pemerintah untuk memberikan jasa yang dibutuhkan masyarakat
4. Kemampuan (*competence*), artinya setiap aparat pemerintah dalam suatu SKPD memiliki keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat memberikan jasa tertentu.
5. Kesopanan (*courtesy*), meliputi sikap sopan, respek, perhatian dan keramahan yang dimiliki para contact personel (seperti resepsionis, operator telepon, dan lain-lain).
6. Kredibilitas (*credibility*), yaitu sifat jujur dan dapat dipercaya. Kredibilitas mencakup nama unit pelayanan (SKPD), reputasi unit pelayanan, karakteristik pribadi contact personel, dan interaksi dengan pelanggan.
7. Keamanan (*security*), yaitu aman dari bahaya, resiko, atau keraguan. Aspek ini meliputi keamanan secara fisik (*physical safety*), keamanan financial (*financial security*), dan kerahasiaan (*confidentiality*).
8. Akses (*access*) meliputi kemudahan untuk dihubungi atau ditemui, Berarti lokasi layanan jasa yang mudah dijangkau, waktu



menunggu yang tidak terlalu lama, saluran komunikasi unit layanan mudah dihubungi, dan lain-lain.

9. Komunikasi (*communication*), artinya memberikan informasi kepada pelanggan dalam bahasa yang dapat mereka pahami, serta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan.

10. Pemahaman terhadap pelanggan (*understanding the customer*), yaitu usaha untuk memahami kebutuhan pelanggan.

Penerapan pendekatan SERVQUAL tersebut memperhatikan pengukurannya terhadap dua dimensi yang terkait yaitu, disatu sisi penilaian SERVQUAL dilakukan pada dimensi konsumen, disisi lain penilaian juga dilakukan pada dimensi *provider* (penyedia layanan) atau secara lebih operasional terhadap kemampuan kualitas layanan dari mereka yang ada tingkat *frontline service*. Dengan melakukan penilaian terhadap dua dimensi tersebut maka akan terlihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan yang dialami oleh para pengguna layanan tersebut. Perbedaan ini terjadi antara persepsi manajemen (hingga *front-line service*) terhadap harapan-harapan konsumen tersebut.

Dalam menjelaskan perbedaan tersebut Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990), memaparkan terdapat lima kesenjangan dalam service quality, yaitu, pertama, kesenjangan antara harapan konsumen dengan persepsi manajemen. Terjadi antara dimensi konsumen dengan dimensi manajemen pada tingkat atas.

Pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah) dengan ciri sebagai berikut:

1. Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran;
2. Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit,



mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan;

3. Kejelasan dan kepastian (transparan), mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
 - a. Prosedur/tata cara pelayanan.
 - b. b.Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif.
 - c. Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
 - d. Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya.
 - e. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
4. Keterbukaan, mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisiensi, mengandung arti :
 - a. Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan.
 - b. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ketepatan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.



7. Responsif, lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani.
8. Adaptif, cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

2.3. Tinjauan Praktis Empiris

Permasalahan tenaga kerja di Indonesia sekarang ini semakin berat. Bagaimana tidak berat, angka pengangguran saja sudah mencapai 38,3 juta jiwa. Dari angka itu tercatat 8,1 juta yang menganggur total atau tidak bekerja sama sekali dan tidak memiliki penghasilan. Sementara yang 30,2 juta, itu setengah menganggur, atau mereka yang bekerja di bawah 35 jam.

Masalah ketenagakerjaan di Indonesia sekarang ini cukup memprihatinkan ditandai dengan jumlah penganggur dan setengah penganggur yang besar, pendapatan yang relatif rendah dan kurang merata. Sebaliknya pengangguran dan setengah pengangguran yang tinggi merupakan pemborosan sumber daya dan potensi yang ada, menjadi beban keluarga dan masyarakat, sumber utama kemiskinan, dapat mendorong peningkatan keresahan sosial dan kriminal, dan dapat menghambat pembangunan dalam jangka panjang.

Kondisi pengangguran dan setengah pengangguran yang tinggi merupakan pemborosan sumber daya dan potensi yang ada, menjadi beban keluarga dan masyarakat, sumber utama kemiskinan, dapat mendorong peningkatan keresahan sosial dan kriminal dan dapat menghambat pembangunan dalam jangka panjang.



BAB III

ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Untuk memberikan kesempatan kerja yang lebih luas kepada tenaga kerja warga negara Indonesia (TKI), Pemerintah membatasi penggunaan tenaga kerja asing (TKA) dan melakukan pengawasan penggunaan TKA atas dasar Peraturan Perundang-Undangan. Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UUK) penggunaan Tenaga Kerja Asing di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1958 tentang Penempatan Tenaga Kerja Asing. Undang-undang Penempatan Tenaga Asing tersebut telah dicabut dengan Undang-Undang Ketenagakerjaan dalam Pasal 192 angka 9.

Selanjutnya pengaturan mengenai penggunaan Tenaga Kerja Asing (TKA) tidak lagi diatur dalam suatu perundangan tersendiri, namun sudah merupakan bagian dari *kompilasi* dalam UU Ketenagakerjaan yang baru. Dasar hukum terkait kegiatan Kajian Akademik Tentang Optimalisasi Penggunaan Tenaga Kerja Dalam Negeri dan Pengendalian Tenaga Kerja Asing dalam Penyerapan Tenaga Kerja di Provinsi Jawa Barat adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.
2. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kepmenakertrans) Nomor 228 Tahun 2003 Tentang Tata Cara Pengesahan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing.
3. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kepmenakertrans) Nomor 20 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Memperoleh Ijin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.



4. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kepmenakertrans) Nomor 21 Tahun 2004 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing Sebagai Pemandu Nyanyi/Karaoke.
5. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Permenakertrans) Nomor 07 Tahun 2006 Tentang Penyederhanaan Prosedur Memperoleh Ijin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA).
6. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Permenaker) Nomor 16 tahun 2015 tentang Tata Cara Penerimaan Warga Asing.
7. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Permenaker) Nomor 35 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penerimaan Warga Asing.



BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis

Keberadaan pemerintahan daerah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan bagian dari penyelenggaraan negara. Negara sebagai organisasi tentunya selalu mempunyai tujuan sebagaimana dituangkan dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945 yang menyatakan: “Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang 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”.

Memperhatikan alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 tersebut secara jelas dinyatakan bahwa negara ini dibentuk dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut kiranya juga menjadi tujuan dibentuknya Pemerintahan daerah yang bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global.



Pelayanan publik pada dasarnya ditujukan untuk mencapai tujuan negara yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Seiring dengan tugas negara sebagaimana tersebut di atas, pemerintah menyediakan sarana dan prasarana yang memadai dan yang gilirannya dapat menunjang pertumbuhan ekonomi, khususnya di Jawa Barat.

Filosofi perlindungan hukum tenaga kerja dan pelayanan bidang ketenagakerjaan adalah berkaitan dengan dua hal utama. Pertama jaminan perlindungan dan kedua tanggung jawab pemerintah. Secara umum, perlindungan terhadap warga negara adalah aspek konstitusional sejak pembukaan UUD NRI 1945 menegaskan bahwa tujuan negara salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum. Memajukan kesejahteraan, meskipun bukan soal ekonomi semata, jelas mendudukan faktor pekerjaan sebagai hal yang signifikan. Hal ini ditandai manifestasinya dalam Pasal 27 (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagr kemanusiaan. Perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon (1994:41), selalu berkaitan dengan kekuasaan. Aspek kedua dalam perlindungan hukum adalah berkaitan dengan pelayanan di bidang ketenagakerjaan. Mengingat pelayanan bidang ketenagakerjaan menekankan pada aspek perizinan, maka hal ini berarti tentang pengawasan terhadap penyelenggaraan kegiatan-kegiatan tertentu yang berhubungan dengan ketenagakerjaan.

Aspek pengawasan sebagai kontrol merupakan bentuk perlindungan. Oleh karena itu pemberian pelayanan kepada masyarakat merupakan kewajiban utama bagi pemerintah. Dalam pemberian pelayanan tidak boleh tercipta perlakuan yang berbeda, sehingga menimbulkan diskriminasi pelayanan bagi masyarakat. Aspek pelayanan publik berdimensi keterbukaan dan kemudahan prosedur, penetapan tarif yang jelas dan terjangkau, keprofesionalan aparatur dalam teknik pelayanan, dan tersedianya tempat pengaduan keluhan masyarakat



(*public complain*), serta tersedianya sistem pengawasan terhadap pelaksanaan prosedur.

Salah satu instrumen yang dapat digunakan untuk mengendalikan kegiatan tertentu adalah melalui instrumen perizinan. Dari sisi hukum administrasi negara, izin merupakan salah satu wujud tindak pemerintahan. Tindak pemerintahan menurut Philipus M. Hadjon berarti tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Izin sebagai suatu ketetapan pada hakikatnya adalah tindakan hukum sepihak berdasarkan kewenangan publik yang memperbolehkan atau memperkenankan menurut hukum bagi seseorang/badan hukum untuk melakukan suatu kegiatan. Izin sebagai norma penutup diharapkan mampu untuk mengendalikan setiap aktivitas manusia agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini merupakan tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan dimana merupakan tugas klasik yang sampai dengan saat ini masih tetap dipertahankan. Dari segi hukum ketenagakerjaan, izin sejatinya juga merupakan salah satu bentuk upaya pengendalian atas pekerja atau jenis pekerjaan tertentu.

Dalam konteks ini adalah untuk mengoptimalkan tenaga kerja local dan mengendalikan jumlah tenaga kerja asing di Jawa Barat, melakukan pengawasan terhadap tenaga kerja asing sekaligus untuk memastikan bahwa tenaga kerja asing hanya bekerja pada sektor-sektor yang tidak termasuk dalam daftar tertutup untuk tenaga kerja asing.

4.2. Landasan Sosiologis

Jawa Barat selama lebih dari tiga dekade telah mengalami perkembangan ekonomi yang pesat. Saat ini peningkatan ekonomi modern ditandai dengan peningkatan pada sektor manufaktur dan jasa. Disamping perkembangan sosial dan infrastruktur, sektor manufaktur terhitung terbesar dalam memberikan kontribusinya melalui investasi, hampir tigaperempat dari industri-industri manufaktur non minyak berpusat



di sekitar Jawa Barat. Terwujudnya Jawa Barat sebagai pusat perdagangan dan jasa yang cerdas dalam merespon semua peluang dan tuntutan global, didukung oleh kepedulian tinggi dalam mewujudkan struktur pemerintahan dan kemasyarakatan yang demokratis, bermartabat dalam lingkungan yang sehat dan manusiawi.

Adapun untuk mengikuti serta merencanakan perkembangan pembangunan Jawa Barat yang pesat, maka ditetapkan Visi dan Misi Provinsi Jawa Barat Tahun 2013-2018 yaitu Jawa Barat Maju dan Sejahtera Untuk Semua. Makna yang terkandung dalam visi tersebut dijabarkan sebagai berikut:

1. Maju: adalah sikap dan kondisi masyarakat yang produktif, berdaya saing dan mandiri, terampil dan inovatif dengan tetap dapat menjaga tatanan sosial masyarakat yang toleran, rasional, bijak dan adaptif terhadap dinamika perubahan namun tetap berpegang pada nilai budaya serta kearifan lokal dan berdaulat secara pangan, ketahanan ekonomi dan sosial.
2. Sejahtera: adalah sikap dan kondisi masyarakat Jawa Barat yang secara lahir dan batin mendapatkan rasa aman dan makmur dalam menjalani kehidupan.
3. Untuk Semua: adalah kondisi dimana hasil pembangunan dapat dirasakan oleh seluruh lapisan, elemen dan komponen masyarakat Untuk mewujudkan hal tersebut, maka misi yang akan dijalankan dan menjadi sasaran bagi segala bentuk yang akan dilaksanakan bagi seluruh pemangku pembangunan selama lima tahun kedepan adalah:
 1. Misi Pertama, Membangun Masyarakat yang Berkualitas dan Berdaya saing. Hal ini untuk menciptakan sosok Jawa Barat 2018 yaitu Masyarakat Jawa Barat yang agamis, berakhlak mulia, sehat, cerdas, bermoral, berbudaya IPTEK, memiliki spirit juara dan siap berkompetisi.
 2. Misi Kedua, Membangun Perekonomian yang Kokoh dan Berkeadilan. Hal ini untuk menciptakan sosok Jawa Barat 2018



yaitu Perekonomian Jawa Barat yang semakin maju dan berdaya saing, bersinergi antar skala usaha, berbasis ekonomi pertanian dan non pertanian yang mampu menarik investasi dalam dan luar negeri, menyerap banyak tenaga kerja, serta memberikan pemerataan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.

3. Misi Ketiga, Meningkatkan Kinerja Pemerintahan, Profesionalisme Aparatur, dan Perluasan Partisipasi Publik. Hal ini untuk menciptakan sosok Jawa Barat 2018 yaitu Pemerintahan Jawa Barat yang bermutu dan akuntabel, handal dan terpercaya dalam pelayanan yang ditopang oleh aparatur profesional, sistem yang modern berbasis IPTEK menuju tatakelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan pemerintahan yang bersih (*Clean Government*) serta menerapkan model manajemen pemerintahan hibrida yang mengkombinasikan manajemen berbasis kabupaten/kota dengan manajemen lintas kabupaten/kota.
4. Misi Keempat, Mewujudkan Jawa Barat yang Nyaman dan Pembangunan Infrastruktur Strategis yang Berkelanjutan. Hal ini untuk menciptakan sosok Jawa Barat 2018 yaitu Pembangunan Jawa Barat yang selaras dengan kondisi daya dukung dan daya tampung lingkungan, memiliki infrastruktur dasar yang memadai, serta didukung oleh tersedianya infrastruktur yang mampu meningkatkan konektivitas antar wilayah dan pertumbuhan ekonomi.
5. Misi Kelima, Meningkatkan Kehidupan Sosial, Seni dan Budaya, Peran Pemuda dan Olah Raga serta Pengembangan Pariwisata dalam Bingkai Kearifan Lokal. Hal ini untuk menciptakan sosok Jawa Barat 2018 yaitu Kehidupan sosial kemasyarakatan yang kokoh dan berbudaya yang bercirikan tingginya pemanfaatan modal sosial dalam pembangunan, meningkatnya ketahanan keluarga, menurunnya jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), tingginya peran pemuda dalam



pembangunan, meningkatnya prestasi olah raga tingkat nasional dan internasional, terpeliharanya seni dan warisan budaya dan industri pariwisata yang berdaya saing dalam bingkai kearifan lokal.

Dalam rangka mencapai visi dan misi tersebut, khususnya di bidang ketenagakerjaan (termasuk pelayanan), program yang akan dilakukan adalah:

1. Meningkatkan kualitas dan produktivitas tenaga kerja
2. Meningkatkan fasilitasi penempatan dan perluasan kesempatan kerja
3. Meningkatkan hubungan industrial dan pengawasan ketenagakerjaan

Dengan konteks program aksi yang demikian, maka jelas bahwa terdapat upaya untuk selalu menciptakan kondisi ketenagakerjaan yang kondusif di Jawa Barat, termasuk optimalisasi tenaga kerja, perlindungan tenaga kerja dan pengawasan tenaga kerja asing akibat adanya MEA. Oleh karena hal ini harus dimaknai sebagai bentuk perlindungan tenaga kerja lokal sekaligus mengurangi porsi pengisian jabatan pekerjaan oleh tenaga kerja asing sehingga potensi peningkatan pengangguran di Jawa Barat dapat diperkecil.

4.3. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis mengenai pengaturan ketenagakerjaan yang menjadi kewenangan Provinsi tidak dapat dilepaskan dari aspek yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah sebagai instrumen yuridis yang mengikat dan berlaku umum yang menjadi dasar dalam pengoptimalisasian tenaga kerja dalam negeri dan pengawasan tenaga kerja asing. Penyelenggaraan asas desentralisasi oleh Pemerintah adalah otonomi daerah yang berlangsung dan diselenggarakan oleh daerah otonom. Baik dalam konsep otonomi daerah maupun daerah otonom terkandung wewenang (fungsi) mengatur (*regelend*) dan mengurus



(*beshrur*). perbuatan “mengatur” berarti menciptakan norma hukum yang berlaku umum dan umumnya bersifat abstrak sebaliknya mengurus memiliki arti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku individual dan bersifat konkret.

Menurut Benyamin Hoesen (tt), secara materiil, mengurus dapat berupa memberikan pelayanan kepada orang atau badan tertentu dan/atau melakukan pembangunan proyek-proyek tertentu (secara konkret dan kasuistik). Secara konseptual, maka pembentukan Perda termasuk dalam kategori wewenang mengatur, yang berarti menciptakan norma hukum berlaku umum dan abstrak. Apa yang dapat kita lihat dari pengaturan Perda dalam sistem perundang-undangan di Indonesia sebagai peraturan yang mengikat umum, khususnya dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan di daerah menunjukkan signifikansi dan eksistensi penting dari jenis peraturan ini.

Terhadap hal ini Irawan Soejito (1983) menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah. Sedangkan Amiroeddin syarif (1987) menyatakan bahwa Peraturan daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat.

Senada dengan kedua pendapat tersebut, Bagir Manan (1992) berpendapat bahwa Peraturan daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Dengan demikian Perda merupakan instrumen



regulatif yang paling penting dalam mengejawantahkan kewenangan otonom daerah dalam mengurus dirinya sendiri.

Dalam kerangka pelaksanaan pemerintahan yang demokratis maka diperlukan pembentukan perundang-undangan yang menata penggunaan wewenang negara ataupun pemerintah daerah. Ketentuan perundang-undangan ini setidaknya akan menjadi dasar hukum penggunaan wewenang (asas keabsahan); landasan prosedur (mencegah tindakan sewenang-wenang) dan konformitas (alat ukur untuk menilai benarsalahnya) tindakan pemerintah. Wewenang merupakan sebuah istilah hukum yang sepadan dengan “*authority*”, “*legal power*”, “*beuoegheid*”. Dalam konsep hukum, “wewenang” mempunyai karakteristik sebagai “tindakan hukum publik”.

F. A. Stroink sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon (1998) menyatakan: “Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi”. Sedartgkan menurut Henc van Maarseveen (1987): “Dalam hukum tata negara, wewenang (*beuoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.

Sesuai dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, kewenangan-kewenangan daerah khususnya kewenangan di bidang ketenagakerjaan pada dasarnya merupakan kewenangan secara atribusi ataupun kewenangan delegasi yang semuanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini maka kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam bidang ketenagakerjaan memiliki keterkaitan dengan Perundang-Undangan yaitu:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.
2. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kepmenakertrans) Nomor 228 Tahun 2003 Tentang Tata Cara Pengesahan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing.



3. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kepmenakertrans) Nomor 20 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Memperoleh Ijin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.
4. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kepmenakertrans) Nomor 21 Tahun 2004 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing Sebagai Pemandu Nyanyi/Karaoke.
5. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Permenakertrans) Nomor 07 Tahun 2006 Tentang Penyederhanaan Prosedur Memperoleh Ijin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA).
6. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Permenaker) Nomor 16 tahun 2015 tentang Tata Cara Penerimaan Warga Asing.
7. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Permenaker) Nomor 35 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penerimaan Warga Asing.

Keberadaan tenaga kerja asing di beberapa perusahaan di Jawa Barat harus tetap dipantau dan diawasi secara ketat, terutama yang berkaitan dengan masalah perizinan. Berbeda dengan 2015, peraturan perizinan tenaga kerja pada 2016 ini kewenangan perizinannya langsung di bawah Kementrian Tenaga dan Transmigrasi (Kemennakertrans). Terkait tenaga kerja asing, ada pada Permennakertrans No.15/2015 yang mengatur masalah perizinan tenaga kerja. Namun, jika ada tenaga kerja asing yang berkerja di satu perusahaan di pemkab/kota maka perizinannya cukup di Disnakertrans setempat. Akan tetapi kalau perusahaannya ada di beberapa kabupaten/kota yang berbeda maka perizinannya harus ke Disnakertrans Provinsi Jawa Barat.

Dalam kaitan perizinan, Disnaker setempat harus tetap melakukan pemantauan dan pengawasan, karena biasa saja ada perusahaan mengajukan izin penggunaan tenaga kerja asing 10 orang, kenyataannya lebih dari itu. Pengawasan perizinan menurutnya, terutama yang berkaitan



visa yang digunakan, karena tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia harus memiliki visa kerja. Harus ada kerja sama antara daerah dengan provinsi untuk tugas pemantauan dan pengawasan terkait dokumen yang dimiliki. Jangan sampai, para pekerja asing itu bekerja dengan menggunakan visa kunjungan atau bisnis. Kalau pekerja asing itu menggunakan di luar visa kerja, berarti mereka termasuk illegal.

Di sisi yang lain, Kemenkumham khususnya Direktorat Jendral Imigrasi beberapa lalu telah membentuk Tim Pengawasan Orang Asing (TPOA). Meski banyak pemberitaan di media termasuk di media sosial terkait serbuan pekerja asing yang jumlahnya mencapai hingga ribuan orang dari negara tertentu, khususnya Tiongkok, namun pihaknya belum menerima laporan resmi dari pemkab/kota di Jabar. Soal berapa jumlah tenaga kerja asing yang bekerja di Jabar, mengaku belum mendapatkan data secara rinci. Hal itu karena, izin perusahaan yang akan menggunakan tenaga kerja asing itu diajukan ke Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu (BPMBT) Provinsi.

Berdasarkan data Agustus 2015 jumlah penganggutan di Jabar mencapai 1,79 juta pekerja produktif mulai usia 19 tahun ke atas. Sementara, setelah lebaran pembuatan kartu kuning di daerah-daerah terus meningkat. Artinya ada peningkatan jumlah pencari kerja untuk mendatangi daerah-daerah yang mempunyai prospek di beberapa kawasan industri. Meski adanya ketidakseimbangan antara pencari kerja dengan lapangan kerja yang tersedia, jumlah tenaga kerja produktif tersebut sedapat mungkin bisa terserap.

Penempatan Tenaga Kerja Asing di Indonesia semula diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1958 tentang Penempatan tenaga Kerja Asing yang selanjutnya dicabut dengan undangundang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 (pasal 42 sampai dengan pasal 49). Di dalam UUK pasal 42 sampai dengan pasal 49 tersebut ditegaskan bahwa setiap pengusaha dilarang mempekerjakan orang-orang asing tanpa izin tertulis dari Menteri.



Berdasarkan ketentuan Undang-undang tersebut, kemudian dikeluarkan Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 1968 yang menegaskan kembali kewajiban setiap warga negara asing yang bekerja di Indonesia, termasuk mereka yang melakukan pekerjaan bebas (*vrije beroepen*), seperti pengacara, dokter, akuntan dan lain-lain, dan pengusaha yang berkewarganegaraan asing yang berusaha sendiri untuk memiliki izin kerja tertulis dari Menteri.

Di dalam UUK, pengertian Tenaga Kerja Asing dipersempit yaitu warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia. Di dalam ketentuan tersebut ditegaskan kembali bahwa setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Pengertian tenaga kerja asing berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1995 tentang Penggunaan tenaga Kerja Asing Pendatang adalah:

1. Tenaga kerja warga negara asing yang mempunyai visa tinggal terbatas atau izin tinggal terbatas (KKITAs).
2. Tenaga kerja warga negara asing yang mempunyai izin tinggal tetap (KITAS).

Untuk memberikan kesempatan kerja yang lebih luas kepada tenaga kerja lokal, pemerintah membatasi penggunaan tenaga kerja asing dan melakukan pengawasan. Penggunaan tenaga kerja asing atas dasar peraturan perundang-undangan. Pemerintah pun mengeluarkan sejumlah perangkat hukum mulai dari perizinan, jaminan perlindungan kesehatan sampai pada pengawasan. Sebelum lahirnya UUK, penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia diatur di dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1958 tentang Penempatan tenaga Kerja Asing.

Undang-undang tersebut kemudian dicabut dengan UUK melalui pasal 192 angka 9; selanjutnya penggunaan tenaga kerja asing dimuat pada Bab VIII Pasal 42 sampai pasal 49. Dalam pasal 42 sampai dengan pasal 49 tersebut, ada sejumlah peraturan yang harus dikeluarkan agar proses penggunaan tenaga kerja asing dapat terlaksana sesuai dengan



jalur hukum yang sudah ditetapkan. Sejumlah peraturan yang diperintahkan oleh UUK itu antara lain:

1. Keputusan Menteri tentang Jabatan Tertentu dan Waktu Tertentu (Pasal 42 ayat (5));
2. Keputusan Menteri tentang Tata Cara Pengesahan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (Pasal 43 ayat (4));
3. Keputusan Menteri tentang Jabatan dan Standar Kompetensi (Pasal 44 ayat (2));
4. Keputusan Menteri tentang Jabatan-jabatan Tertentu yang Dilarang di Jabat oleh Tenaga Kerja Asing (Pasal 46 ayat (2));
5. Keputusan Menteri tentang Jabatan-jabatan Tertentu di Lembaga Pendidikan yang Dibebaskan dari Pembayaran Kompensasi (Pasal 47 ayat (3)).
6. Peraturan Pemerintah tentang Besarnya Kompensasi dan Penggunaannya (Pasal 47 ayat 4).
7. Keputusan Presiden tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing serta Pelaksanaan Pendidikan dan Pelatihan Tenaga Kerja Pendamping (Pasal 49).

Kalau kita cermati, baik Peraturan Pemerintah, Kepmen maupun Keppres yang diperintahkan undang-undang ini, masih menggunakan yang lama. Hal ini dikarenakan materi yang bersangkutan belum diatur dengan Peraturan Pemerintah, Keppres maupun Keputusan Menteri yang baru. Ketentuan tersebut antara lain sebagai berikut:

1. Pengaturan besarnya kompensasi dan penggunaannya. Ketentuan ini masih diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000.
2. Pengaturan tentang jabatan dan standar kompensasi.
3. Pengaturan pengawasan terhadap kegiatan warga Negara asing yang melakukan pekerjaan bebas di Indonesia. Ketentuan ini masih diatur dengan Inpres Nomor 10 Tahun 1968.



4. Pengaturan penggunaan tenaga kerja warga negara asing pendatang. Ketentuan ini masih diatur dengan Keppres Nomor 75 Tahun 1995.
5. Pengaturan rencana Penggunaan tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendatang untuk pekerjaan yang bersifat sementara dan mendesak. Ketentuan ini masih diatur dengan Surat Edaran Menaker Nomor: 04/MEN/1992.

Sejak UUK disepakati bersama antara DPR dan Presiden serta disahkan dan diundangkan pada tanggal 25 Maret 2003, telah dilahirkan beberapa peraturan pelaksana undang-undang tersebut,6 antara lain:

1. Kepmenakertrans Nomor 20/MEN/III/2004 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing;
2. Kepmenakertrans Nomor 228/MEN/2003 tentang Tata Cara Pengesahan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing;
3. Kepmenakertrans Nomor 67/MEN/IV/2004 tentang Pelaksanaan Program JAMSOSTEK bagi Tenaga Kerja Asing.
4. Kepmenakertrans Nomor 223/MEN/2003 tentang Jabatanjabatan di Lembaga Pendidikan yang Dikecualikan dari Kewajiban Membayar Kompensasi.

Semenjak amandemen UUD 1945, asas otonomi daerah mendapatkan posisinya dalam pasal 18 tentang pemerintah daerah dan dikembangkannya sistem pemerintahan yang desentralistis melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lima hal pokok yang menjadi kewenangan Pusat menyusul diberlakukannya otonomi daerah ini adalah luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter, kehakiman, dan fiskal. Masalah ketenagakerjaan pun menjadi lingkup kewenangan pemerintah daerah, dengan menempatkannya dalam struktur organisasi dan tata kerja dalam struktur “dinas”.

Dengan diberlakukannya UUK dan Kepmennakertrans Nomor 20 Tahun 2004 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Mempekerjakan Tenaga



Kerja Asing, pengajuan mempergunakan tenaga kerja asing untuk pertama kalinya diajukan kepada Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, selanjutnya untuk perpanjangan diajukan kepada dan diberikan oleh Gubernur. Kondisi inipun telah melahirkan masalah baru di Jawa Barat.

Contohnya terdapat di Kabupaten Bekasi yang sebagian ruang wilayah diperuntukkan bagi kawasan industri, maka dengan didirikannya berbagai perusahaan industri, dampaknya terdapat tenaga kerja asing yang bekerja di perusahaan-perusahaan industri di wilayah Bekasi sedikitnya terdapat 1100 tenaga kerja asing, dari jumlah tersebut sebagian besar tenaga kerja asing tersebut berasal dari Korea dan Jepang. Beberapa tenaga kerja asing di Kabupaten Bekasi diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 tentang Hak dan Kewajiban Tenaga Kerja Asing, salah satu substansi pengaturannya berkaitan dengan kewajiban sertiap warga negara asing yang bekerja di wilayah Kabupaten Bekasi untuk menyetor uang sebesar US\$100 per bulan kepada Pemkab Bekasi.

Secara ekonomis ketentuan tersebut menghasilkan dana untuk pemerintah Kabupaten, karena dimasukkan ke dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bekasi dan secara tidak langsung mekanisme tersebut dapat dikategorikan sebagai bentuk dari pengawasan tidak langsung, karena setiap bulan akan diketahui berapa jumlah tenaga kerja asing yang ada di Kabupaten Bekasi. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah dana yang disetor setiap bulan dari para pengusaha kawasan industri di Kabupaten Bekasi ke Kas Pemda Bekasi. Akan tetapi, keberadaan tenaga kerja asing di Bekasi belum memberikan keuntungan bagi pembangunan di wilayah kerjanya, salah satu alasannya pemasukan pajak tenaga kerja asing sebesar Rp.23 milyar wajib disetor ke Pemerintah Pusat, karena berdasarkan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Tahun 2015 dana tersebut merupakan pendapatan non pajak dan hak pemerintah pusat. BPK mengatakan dan tersebut bersumber dari dana pengembangan ketrampilan kerja (DPKK), padahal



dana tersebut merupakan uang hasil pungutan dari seluruh tenaga kerja asing yang bekerja di wilayah Bekasi.

Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 mempertimbangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dalam undang-undang tersebut disebutkan daerah memiliki kewenangan mengatur keberadaan tenaga kerja asing demi pembangunan daerah, hal ini berarti pungutan yang berasal dari tenaga kerja asing seharusnya juga menjadi sumber pendapatan asli daerah. Sedangkan pemerintah pusat melalui Depkeumenyatakan pungutan terhadap tenaga kerja asing sebagai pendapatan non pajak Departemen Keuangan menyatakan pungutan tersebut harus di setor kepada Pemerintah Pusat.

Selain itu, aturan Permenaker Nomor 20 tahun 2004, dalam pasalnya disebutkan bahwa dana kompensasi penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia ditetapkan sebesar US\$ 100 (seratus dollar) per bulan untuk setiap tenaga kerja asing di bayar di muka dan pembayaran dana kompensasi dilakukan oleh pemberi kerja di setor pada rekening Dana Pengembangan Keahlian dan ketrampilan (DPKK) pada Bank Pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri.

Dengan demikian terjadi perbedaan pemahaman antara Pusat dan Daerah soal tenaga kerja asing yang akan menimbulkan masalah dan ketidakpastian hukum. Hal tersebut tidak perlu terjadi karena dengan tuntutan instansi/lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan otonomi di daerahnya, dalam rangka ketenagakerjaan tidak dikeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. Pada Lampiran Keputusan Mendagri, khususnya pada Bidang Ketenagakerjaan angka romawi I huruf A: Penempatan dan pendayagunaan, angka 7: Perizinan dan Pengawasan, perpanjangan izin penggunaan tenaga kerja asing, disebutkan bahwa kewenangan yang dilimpahkan kepada Kabupaten/Kota adalah:

1. Penelitian kelengkapan persyaratan perizinan (IKTA);



2. Analisis jabatan yang akan diisi oleh tenaga kerja asing;
3. Pengecekan kesesuaian jabatan dengan Positif List tenaga kerja asing yang akan dikeluarkan oleh DEPNAKER;
4. Pemberian perpanjangan izin (Perpanjangan IMTA);
5. Pemantauan pelaksanaan kerja tenaga kerja asing; dan
6. Pemberian rekomendasi IMTA.

Pemberian izin penggunaan tenaga kerja asing dimaksudkan agar pengguna tenaga kerja asing dilaksanakan secara selektif dalam rangka pemberdayaan tenaga kerja Indonesia secara optimal. Untuk menegakkan ketentuan di dalam perizinan yang telah diatur sangat diperlukan pengawasan. Izin adalah merupakan dispensasi dari sebuah larangan. Dalam hal mempekerjakan tenaga kerja asing, seperti telah diuraikan di depan, sebenarnya penggunaan tenaga kerja asing dilarang, namun untuk mengisi kekosongan tenaga kerja karena keahlian tertentu masih dimungkinkan penggunaan tenaga kerja asing. Maka untuk itu diberikan izin untuk mempekerjakan tenaga kerja asing, dengan pengawasan sesuai dengan peraturan yang mengatur yaitu Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 20 tahun 2004 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing sebagai pelaksanaan dari UUK.

Izin Kerja pada prinsipnya ialah izin yang diberikan oleh Menteri Tenaga Kerja atau pejabat yang ditunjuk olehnya kepada majikan atau perusahaan tertentu untuk mempekerjakan tenaga asing di Indonesia dengan menerima upah atau tidak selama waktu tertentu. Ada 2 (dua) macam izin, yaitu:

1. Izin mempekerjakan tenaga kerja warga negara asing;
2. Izin melakukan pekerjaan bebas

Menurut jenisnya ada 3 (tiga) macam izin kerja tenaga kerja asing, yaitu:

1. Izin kerja tenaga asing (baru); Izin yang diberikan untuk mempekerjakan tenaga asing tertentu untuk pertama kali.



2. Izin kerja tenaga asing (perpanjangan).
3. Izin kerja tenaga asing (pindah jabatan). Izin yang diberikan untuk memindahkan jabatan baru. Untuk selanjutnya dalam uraian pembahasan disebut dengan istilah Izin.

Yang dimaksud dengan “Visa” ialah:

1. Visa untuk Indonesia adalah surat izin yang diberikan kepada pemegangnya untuk mengadakan perjalanan ke Indonesia.
2. Visa tidak berlaku lagi apabila saat tiba di Indonesia lewat waktu yang ditentukan dalam visa tersebut.
3. Dimilikinya visa tidak merupakan jaminan mutlak, bahwa akan diizinkan untuk memasuki wilayah Indonesia, kecuali bila izin untuk mendarat telah diberikan oleh petugas pendaratan dari Direktorat Jenderal Imigrasi di pelabuhan pendaratan.

Menurut jenisnya visa yang dapat dimintakan antara lain:

1. Visa kunjungan beberapa perjalanan, antara lain diberikan kepada tenaga asing dalam waktu 4 (empat) bulan akan berkali-kali datang bekerja di Indonesia;
2. Visa berdiam sementara ialah antara lain diberikan kepada tenaga asing yang bekerja di Indonesia selama jangka waktu (tiga) bulan ke atas sampai dengan 12 (dua belas) bulan.

Yang dimaksud dengan “Visa” dalam Undang-Undang Keimigrasian adalah izin tertulis yang diberikan oleh pejabat yang berwenang pada Perwakilan Republik Indonesia atau ditempat lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah Republik Indonesia yang memuat persetujuan bagi orang asing untuk masuk dan melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia (Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Keimigrasian). Sesuai dengan Pasal 64 Undang-undang Keimigrasian, maka Surat Keputusan Bersama Menteri Luar Negeri dan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor 1413/BU/VIII/79/01 dan Nomor JM/1/12 tanggal 6 Agustus 1979 tentang Peraturan Visa 1979 masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dengan yang baru atau sepanjang belum ada Peraturan Pemerintah-nya.



Yang dimaksud dengan Permohonan Izin adalah:

1. Majikan/Pengusaha/Instansi Pemerintah dan badan usaha lainnya.
2. Tenaga Kerja Warga Asing yang bersangkutan.

Khusus bagi pemohon untuk mendatangkan dan mempekerjakan artis warga negara asing disponsori oleh badan-badan empresariat, dalam hal-hal tertentu hotel-hotel yang bertaraf internasional dapat diajukan sendiri tanpa melalui empresariat. Apabila ditelusuri sejak dikeluarkannya ketentuan yang mengatur tentang mempekerjakan tenaga kerja asing, maka semula larangan mempekerjakan tenaga kerja asing diatur dalam Undang-undang nomor 3 Tahun 1958 yang menyebutkan bahwa majikan/pengguna tenaga kerja asing dilarang mempekerjakan TKA tanpa izin dari menteri Perburuhan (Pasal 2 ayat (1)).

Selanjutnya dipertegas dalam Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1995 bahwa izin mempekerjakan TKWNAP/TKA diberikan oleh Menteri Tenaga Kerja atau pejabat yang ditunjuk (Pasal 7 ayat (2)). Sekarang dengan UUK disebutkan bahwa setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan, atau dari pejabat yang ditunjuk. Namun kewajiban memiliki izin tersebut tidak berlaku bagi perwakilan Negara asing yang mempergunakan tenaga kerja asing sebagai pegawai diplomatic dan konsuler.

Demikian pula izin mempekerjakan tenaga kerja asing (IMTA) diberikan oleh Menteri Tenaga Kerja atau pejabat yang ditunjuk (Pasal 2 Keppres Nomor 75 Tahun 1995). Semula, khusus mengenai permohonan IKTA dalam rangka penanaman modal asing yang didasarkan kepada Keputusan Menteri tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi Nomor KEP-105/MEN/1977 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Izin Kerja Bagi tenaga Kerja Asing yang akan bekerja dalam rangka Koordinasi penanaman modal, diatur bahwa IKTA dikeluarkan oleh Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Namun berdasarkan Kepmenaker Nomor KEP-03/MEN/1990 bahwa permohonan IKTA yang diajukan oleh



pemohon yang merupakan perusahaan dalam rangka PMA dan PMDN, disampaikan kepada Ketua BKPM (Pasal 9 ayat 2). Kemudian Ketua BKPM atas nama Menteri Tenaga Kerja mengeluarkan IKTA dengan tembusan disampaikan kepada instansi eknis (Pasal 10 ayat 2 dan 3).

Selanjutnya pengaturan secara teknis tentang tata cara permohonan penyelesaian IKTA bagi perusahaan dalam rangka PMA dan PMDN, wajib menyesuaikan dan mengikuti ketentuan dalam Kepmenaker Nomor KEP-416/MEN/1990 (Pasal 21). Namun berdasarkan Kepmenaker Nomor KEP-169/MEN/2000 tentang Pencabutan Kepmenaker Nomor KEP-105/MEN/1977 tentang pelimpahan Wewenang Pemberian Izin Kerja bagi Tenaga Kerja Asing yang akan bekerja dalam rangka Koordinasi Penanaman Modal dan Kepmenaker Nomor KEP-105/MEN/1985 tentang Penunjukan Ketua BKPM untuk Mensahkan RPTKA Dalam Rangka Penanaman Modal, mencabut wewenang pemberian izin kerja (IKTA) oleh Ketua BKPM dalam rangka penanaman modal .

Selanjutnya pemberian IKTA dilaksanakan oleh Menteri Tenaga Kerja (Menaker) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Permohonan IKTA yang diajukan oleh pemohon yang merupakan perusahaan Swasta nasional BRO-1934; Perusahaan Swasta Asing berdasarkan kontrak; BUMN; lembaga-lembaga sosial ekonomi pendidikan dan kebudayaan serta keagamaan; perwakilan dating usaha asing, kantor berita asing dan perwakilan regional asing; perwakilan negara asing dan organisasi internasional; instansi pemerintah dan proyek-proyek pemerintah, serta perusahaan Impresariat, disampaikan kepada Menteri Negara Kerja atau pejabat yang ditunjuk (Pasal 9 ayat (1)). Kemudian Menteri Tenaga Kerja atau pejabat yang ditunjuk (dengan memperlihatkan pertimbangan dari instansi teknis) mengeluarkan IKTA bagi IKTA permohonan baru, dengan tembusan instansi teknis (Pasal 10 ayat (11) dan (3)). Dalam rangka Otda serta adanya tuntutan instansi/lembaga pemerintah di daerah untuk merealisasikan Undangundang Nomor 22 Tahun 1999 tentang



Pemerintahan Daerah yang telah digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, terbiit Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. Pada lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut, khususnya bagi bidang ketenagakerjaan, angka Romawi I huruf A: Penempatan dan Pendayagunaan Tenaga Kerja, angka 7: Perizinan dan Pengawasan, Perpanjangan Izin Penggunaan TKA bahwa Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan untuk melakukan perpanjangan Izin Penggunaan Tenaga Kerja, serta memeriksa kelengkapan persyaratan perizinan. Sebagaimana disebutkan diatas, bahwa pelaksanaan pengajuan izin mempekerjakan tenaga kerja asing harus melalui sebuah proses sebagaimana yang tertuang dalam Kepmenakertrans No. 20 Tahun 2004 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.

Kemudian jika dikaitkan dengan otonomi daerah, proses pengajuan dan perolehan IMTA hanya membutuhkan waktu 1 (satu) hari, lain halnya jika mengacu pada Undangundang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan jo Keputusan menteri tenaga Kerja Nomor 20/MEN/III/2004 tentang Tatacara Memperoleh Izin Mempekerjakan tenaga kerja asing, maka proses untuk mendapatkan izin dimaksud menghabiskan waktu selama sebulan dengan biaya yang cukup besar yaitu alebih dari satu juta rupiah.

Kebutuhan akan tenaga kerja asing (TKA) di Indonesia ternyata masih belum dapat dihindari, namun demikian Hukum Ketenagakerjaan telah menerapkan *selective policy* atas penggunaan tenaga kerja asing (TKA) yaitu tenaga kerja yang benar-benar mempunyai kemampuan dan kualitas managerial yang maksudnya tetap dalam rangka optimalisasi pendayagunaan tenaga kerja di Republik Indonesia dengan cara alih teknologi penggunaan tenaga kerja asing.

Dalam rangka mekanisme alih teknologi tersebut, diatur mekanisme terhadap perusahaan yang mempekerjakan tenaga kerja



asing. Instansi yang berwenang untuk melakukan pengawasan atas perusahaan dan tenaga kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing adalah Departemen Tenaga Kerja sebagai instansi yang memberikan izin penempatan tenaga kerja asing. Sedangkan pengawasan tenaga kerja sebagai orang asing merupakan kewenangan Direktorat Jenderal Imigrasi yang bertugas melakukan pengawasan saat mereka masuk, demikian juga kegiatan-kegiatan yang dilakukan selama berada di wilayah Indonesia. Untuk mempekerjakan tenaga kerja ahli, pengawasan berada pada departemen teknis sesuai dengan keahliannya seperti Konsultan Hukum Asing, ada pada Departemen Hukum dan HAM.

Deskripsi analisis terhadap data penelitian, baik data penelitian kepustakaan yang berupa bahasa hukum dan terdiri dari peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan maupun data penelitian lapangan yang berkaitan dengan implementasi pengawasan, makadi bawah uraian hasil penelitian sejarah hukum atas Undang-undang Ketenagakerjaan, khususnya yang berhubungan dengan pengawasan tenaga kerja asing (TKA) di Indonesia. Implementasi pengawasan TKA dilaksanakan oleh Departemen Tenaga Kerja, dalam hal ini dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pembinaan dan Pengawasan Ketenagakerjaan dan Departemen Hukum dan HAM, dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi yang pada pelaksanaannya pengawasannya dilakukan koordinasi dengan Instansi terkait.

Jika diteliti dari sisi sejarah hukum, maka perkembangan hukum ketenagakerjaan (perburuhan) di Indonesia telah mengalami perubahan mendasar, demikian pula pengaturan yang berkaitan dengan keberadaan tenaga kerja asing di Indonesia, akan tetapi secara normatif dalam peraturan perundang-undangan masih dimungkinkan ditempatkannya atau beradanya tenaga kerja asing di Indonesia dengan alasan dan tujuan yang berbeda-beda.

Undang-Undang tenaga kerja asing berkaitan erat dengan pemberian kesempatan bekerja bagi tenaga kerja Indonesia. Oleh karena



itu dalam rangka pembangunan manusia Indonesia, pemerintah turut campur dalam penempatan tenaga asing, maka dengan turut campurnya pemerintah terjadinya pergeseran sifat hukum perdata yang melekat pada hukum ketenagakerjaan (perburuhan) menjadi bersifat hukum publik.

Undang-undang pertama yang secara khusus mengatur keberadaan tenaga kerja asing di Indonesia yaitu Undang-undang Nomor 3 Tahun 1958 Tentang Penempatan Tenaga Asing, dalam undang-undang tersebut pada prinsipnya memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada tenaga kerja Indonesia untuk menempati posisi dalam segala lapangan pekerjaan, dilain pihak dengan alasan terbatasnya sumber daya manusia, maka dimungkinkan atau dibolehkannya tenaga kerja asing menempati posisi-posisi tertentu dan bekerja di wilayah Indonesia, akan tetapi tenaga kerja asing yang diperbolehkan bekerja di Indonesia harus dibatasi dan diawasi.

Selain itu dalam melaksanakan penempatan tenaga-tenaga asing sangat berkaitan dengan perkembangan ekonomi, maka pembatasan tenaga kerja asing pada awalnya diarahkan untuk menghilangkan unsur-unsur kolonial dalam struktur ekonomi negara, dalam lapangan usaha yang vital bagi perekonomian nasional, oleh karena itu pengawasan terhadap tenaga-tenaga asing dilakukan agak ketat atau lebih diperkeras, diantaranya dengan menutup jabatan-jabatan tertentu untuk tenaga asing dan menyediakannya khusus untuk tenaga-tenaga Indonesia.

Pada sisi lain substansi Undang-undang Nomor 3 Tahun 1958 Tentang Penempatan Tenaga Asing penekanannya pada penggunaan sistem pemberian ijin untuk memperkerjakan tiap-tiap orang asing, sehingga semua pekerjaan orang asing dapat diawasi oleh Pemerintah. Oleh karena itu ijin masuk bagi orang asing yang hendak bekerja di Indonesia harus dihubungkan dengan izin untuk memperkerjakan orang asing.

Kedua, Undang-undang Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja, perbedaannya dengan undang-



undang Nomor 3 Tahun 1958 tentang Penempatan Tenaga Asing, khususnya dalam pengaturan penempatan tenaga asing antara lain: dalam undang-undang Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja pengaturan penempatan tenaga kerja asing di Indonesia di atur tidak secara khusus dalam undang-undang ketenagakerjaan tersendiri, sedangkan prinsip dasar yang menjadi alasan masih dimungkinkannya tenaga asing bekerja di Indonesia adalah berkaitan dengan masalah alih teknologi, perpindahan tenaga kerja, pendampingan kerja dan pelatihan kerja, hal ini ditujukan dalam rangka pendayagunaan tenaga kerja Indonesia. Sedangkan persamaannya, dalam undang-undang 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja masih dipertahankan substansi hukum yang berkaitan dengan lembaga perizinan dan pengawasan dan substansi hukum yang berhubungan dengan penggunaan dan penempatan tenaga kerja asing pada pelaksanaannya masih dilakukan oleh instansi atau lembaga yang berlainan.

Ketiga, Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan pengaturan yang berkaitan dengan tenaga kerja asing, diatur dalam Pasal 152 sampai dengan Pasal 157, sedangkan berkaitan dengan pengawasan terhadap tenaga kerja asing diatur dalam Pasal 166 dan Pasal 167 Undang-undang Nomor 25 tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan.

Keempat, UUK yang berkaitan dengan pengaturan tenaga kerja asing di atur dalam Pasal 42 sampai dengan 49 dan yang berkaitan dengan pengawasan diatur dalam pasal 176 sampai dengan Pasal 181. Dengan demikian dalam Undang-undang tersebut di atas pada dasarnya masih dimungkinkan tenaga Kerja Asing berkerja di Indonesia, dengan syarat, tatacata perizinnan, perencanaan, pengendalian dan pengawasannya.

Dalam perubahan-perubahan Undang-undang Ketenagakerjaan masih dimasukkan substansi perizinan penggunaan tenaga kerja warga



negara sing dengan maksud berbeda. Dalam Undang-undang Ketenagakerjaan yang terbaru yaitu Nomor 13 Tahun 2004 Tentang Ketenagakerjaan, dimungkinkannya penggunaan tenaga kerja warga negara sing tetapi dilaksanakan secara selektif, pembatasan tersebut dilakukan dalam rangka pendayagunaan tenaga kerja Indonesia secara optimal.

Secara normatif dalam UUK diatur mengenai penggunaan tenaga kerja asing yang dilakukan secara selektif, hal ini dimaksudkan dalam rangka pendayagunaan tenaga kerja Indonesia secara optimal dengan cara teknologi penggunaan tenaga kerja asing tersebut, dipihak lain berkaitan dengan alih teknologi di atas, maka diatur mekanisme pengawasan terhadap perusahaan yang memperkerjakan tenaga asing wajib memiliki izin, dengan demikian dalam undang-undang di atas dipakai lembaga pengawas dan instrumen perizinan, dalam pelaksanaan pengawasan yang salah satunya memakai instrumen perizinan melibatkan beberapa instansi.

Dilain pihak terdapat Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang tersebut mengatur pembagian kewenangan termasuk pembagian kewenangan di bidang ketenagakerjaan, antara lain dalam pasal 13 UU No.32 Tahun 2004 Tentang PEMDA disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota, salah satunya yaitu pelayanan bidang ketenagakerjaan.

Dengan demikian Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota, salah satunya yaitu pelayanan bidang ketenagakerjaan. Dengan demikian Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota dengan kewenangan tersebut berkreasi membuat peraturan daerah (Perda) yang substansionya berkaitan dengan



pengaturan ketenagakerjaan di daerah, akan tetapi secara ideal harus terjadi produk hukum daerah menjadi kesatuan sistem, dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan oleh Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan. Dengan kewenangan yang diberikan tersebut dalam implementasinya di daerah-daerah Propinsi, Kabupaten dan, Kota diterbitkan Perda-perda yang mengatur keberadaan tenaga kerja asing di setiap wilayahnya.

Latar belakang pengaturan penggunaan dalam penggunaan TKA di Indonesia dimaksudkan dalam rangka memberikan perlindungan kesempatan kerja bagi TKI, maka dilakukan pembatasan penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia. Pengaturan tersebut diatur dalam peraturan perundangundangan ketenagakerjaan yang isinya meliputi: Perencanaan penggunaan tenaga kerja asing di perusahaan atau lembaga tertentu; Perizinan penggunaan tenaga kerja asing berdasarkan keahlian dengan persyaratan tenaga kerja Indonesia dalam rangka alih teknologi (*transfer of knowledge*).



BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP KAJIAN

5.1. Jangkauan

Jangkauan yang melekat dalam kegiatan Kajian Akademik Tentang Optimalisasi Penggunaan Tenaga Kerja Dalam Negeri dan Pengendalian Tenaga Kerja Asing dalam Penyerapan Tenaga Kerja di Provinsi Jawa Barat ini ditujukan untuk mengoptimalkan tenaga kerja lokal dan mengendalikan tenaga kerja asing dalam penyerapan tenaga kerja di Jawa Barat dengan cara menelaah kondisi saat ini dan kondisi yang diharapkan sesuai dengan kebutuhan yang didasarkan atas perubahan peraturan yang berlaku.

ASEAN *Economic Community* atau Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) merupakan bentuk integrasi ekonomi regional yang mulai diberlakukan dan ditargetkan pencapaiannya pada tahun 2015. Dengan pencapaian tersebut, ASEAN akan menjadi pasar tunggal dan basis produksi dimana terjadi arus barang, jasa, investasi dan tenaga terampil yang bebas serta aliran modal yang bebas. Adanya aliran komoditi dan faktor produksi tersebut diharapkan membawa ASEAN menjadi kawasan yang makmur dan kompetitif dengan perkembangan ekonomi yang merata, serta menurunnya tingkat kemiskinan dan perbedaan sosial-ekonomi di kawasan ASEAN. Peluang integrasi ekonomi regional tersebut harus dapat dimanfaatkan dengan semaksimal mungkin oleh Provinsi Jawa Barat.

5.2. Arah Pengaturan

Secara orientasi, arah pengaturan dalam kegiatan ini dikaitkan dengan saran tindak lanjut, terkait adanya perubahan kebijakan berupa Peraturan Walikota Bandung Nomor 299 Tahun 2013 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Kota Bandung. Berdasarkan hasil kajian selanjutnya



diharapkan dapat ditemukan formulasi yang cocok dalam mengoptimalkan tenaga kerja lokal dan pengendalian tenaga kerja asing dalam penyerapan kerja di Provinsi Jawa Barat.

5.3. Ruang Lingkup

Lingkup kegiatan Kajian Kajian Akademik Tentang Optimalisasi Penggunaan Tenaga Kerja Dalam Negeri dan Pengendalian Tenaga Kerja Asing dalam Penyerapan Tenaga Kerja di Provinsi Jawa Barat meliputi telaahan terhadap kondisi saat ini dan kondisi yang diharapkan disesuaikan dengan perubahan peraturan yang ada. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, oleh karena itu, lingkup kajian ini bersifat induktif.



BAB VI

HASIL KAJIAN DAN PEMBAHASAN

4.2. Gambaran Tenaga Kerja di Provinsi Jawa Barat

Kerja adalah kegiatan manusia yang kreatif dan produktif sebagai kenyataan pokok yang harus dijadikan pegangan. Dengan kerjanya, umat manusia telah meraih begitu banyak kemajuan dan perubahan ekonomi. Juga dengan kerja, manusia sudah melahirkan revolusi-revolusi seperti revolusi industri, revolusi borjuis, sistem Negara serta perubahan-perubahan politik lainnya seperti demokrasi. Kerja manusia pun telah menghasilkan berbagai produk kebudayaannya terutama ilmu pengetahuan dan teknologi. Dalam setiap kerja selalu terjadi hubungan kerja.

Secara teknis, pemilik tenaga kerja berhubungan dengan alat-alat kerja. Secara sosial, pemilik tenaga kerja berhubungan dengan sesamanya dan mereka diatur dalam hubungan kerja tertentu. Dalam hubungan kerja sekarang ini terdapat segelintir pemilik alat-alat produksi (modal), sedangkan mayoritas lainnya justru hanya memiliki tenaga kerja. Akibatnya, seluruh hasil kerja bukanlah menjadi milik mayoritas pemilik tenaga kerja, melainkan segelintir pemilik modal.

Semakin maju kegiatan kerja, semakin banyak pula pembagian kerjanya, karena semakin banyak bagian-bagian dalam rangkaian kerja. Pembagian kerja dalam bidang ekonomi, tercakup dalam sektor pertanian, sektor industri dan sektor jasa. Dari sector-sector ini juga terjadi pembagian kerja ke dalam cabang kehutanan dan perkebunan, cabang industri pakaian jadi dan mobil, serta cabang jasa angkutan umum dan jasa perbankan. Untuk menghadapi masalah ketenagakerjaan di Jawa Barat yang dinamis jelas membutuhkan perencanaan tenaga kerja yang cermat yang didasarkan pada sejumlah informasi yang dihasilkan melalui pendekatan ilmiah.



Untuk keperluan itu, informasi dasar yang dibutuhkan adalah potret situasi ketenagakerjaan saat ini serta perkiraannya di masa mendatang dilihat dari sisi permintaan maupun ketersediaan. Pendekatan teori ketenagakerjaan yang digunakan dalam kajian ini menggunakan konsep dasar angkatan kerja (*Standard Labor Force Concept*). Dalam pendekatan ini penduduk dikelompokkan menjadi penduduk usia kerja dan penduduk bukan usia kerja. Penduduk usia kerja dibedakan atas dua kelompok yaitu angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Pengukurannya didasarkan pada periode hunjukan (*time references*).

Konsep dan definisi yang terkait dengan masalah ketenagakerjaan di Jawa Barat adalah sebagai berikut:

1. Angkatan kerja adalah penduduk usia kerja (15 tahun ke atas) yang bekerja atau mempunyai pekerjaan, sementara tidak bekerja dan yang mencari kerja.
2. Bulan angkatan kerja adalah penduduk usia kerja (15 tahun ke atas) yang kegiatannya tidak bekerja maupun mencari kerja.
3. Bekerja adalah seseorang yang melakukan pekerjaan dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh pendapatan atau keuntungan paling sedikit selama satu jam secara terus menerus dalam seminggu yang lalu.
4. Mencari pekerjaan adalah seseorang yang tidak bekerja dan berusaha mendapatkan pekerjaan.
5. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) adalah persentase jumlah angkatan kerja terhadap jumlah penduduk usia kerja (15 tahun ke atas).
6. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) adalah persentase jumlah penduduk usia kerja yang mencari kerja terhadap jumlah angkatan kerja.
7. Pendidikan tertinggi yang ditamatkan (tingkat pendidikan) adalah seseorang yang meninggalkan sekolah setelah mengikuti pelajaran pada kelas tertinggi suatu tingkatan sekolah sampai akhir dengan



mendapatkan tanda tamat/ijazah, baik dari sekolah negeri maupun swasta.

8. Lapangan usaha adalah bidang kegiatan dari pekerjaan/tempat bekerja/perusahaan/kantor di mana seseorang bekerja.
 - a. Pertanian, mencakup pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan, kehutanan, perburuan, dan perikanan.
 - b. Industri, mencakup industri pengolahan
 - c. Perdagangan, mencakup perdagangan barang, rumah makan dan hotel.
 - d. Jasa-jasa, mencakup jasa-jasa kemasyarakatan, sosial dan perorangan.
 - e. Lainnya, mencakup pertambangan, penggalian, listrik, gas, air, bangunan, konstruksi, angkutan, pergudangan, komunikasi, lembaga keuangan, asuransi, real estat, usaha persewaan, jasa perusahaan, dan kegiatan-kegiatan lainnya yang tidak/belum jelas.
9. Status pekerjaan adalah kedudukan seseorang dalam unit usaha/kegiatan dalam melakukan pekerjaan.
 - a. Berusaha sendiri, adalah bekerja atau berusaha dengan menanggung resiko secara ekonomis tanpa bantuan orang lain.
 - b. Berusaha dibantu buruh tidak tetap, adalah bekerja atau berusaha atas resiko sendiri dan menggunakan buruh/karyawan tak dibayar dan/atau buruh/karyawan tidak tetap.
 - c. Berusaha dibantu buruh tetap, adalah bekerja atau berusaha atas resiko sendiri dan mempekerjakan paling sedikit satu orang buruh/karyawan tetap yang dibayar.
 - d. Buruh/Karyawan, adalah seseorang yang berkerja pada orang lain atau instansi/kantor/perusahaan secara tetap dengan menerima upah/gaji baik berupa uang maupun barang.
 - e. Pekerja bebas, adalah seseorang yang berekrja pada orang lain/majikan/institusi/kantor/perusahaan yang tidak tetap (lebih



dari satu majikan dalam sebulan terakhir) dengan menerima upah atau imbalan baik berupa uang maupun barang, dan baik dengan sistem pembayaran harian maupun borongan.

- f. Pekerja tidak dibayar (pekerja keluarga), adalah seseorang yang berkerja membantu orang lain yang berusaha dengan tidak mendapat upah/gaji, baik berupa uang maupun barang.

10. Jumlah jam kerja adalah lama waktu (dalam jam) yang digunakan untuk bekerja dari seluruh pekerjaan yang dilakukan selama seminggu yang lalu.

Jawa Barat mengalami penurunan jumlah angkatan kerja. Pada bulan Agustus 2015 angkatan kerja berjumlah 20.586.356 orang, sedangkan pada Agustus 2014 sebanyak 21.006.139 orang, atau mengalami penurunan sebesar 419.783 orang pada kurun waktu satu tahun. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja menurun, dari 62,77 persen pada Agustus 2014 menjadi 60,34 persen pada Agustus 2015. Jumlah penduduk yang bekerja di Jawa Barat pada Agustus 2015 juga mengalami penurunan dibandingkan dengan Agustus 2014. Pada bulan Agustus 2015 penduduk yang bekerja tercatat sebanyak 18.791.482 orang, mengalami penurunan 439.461 orang dibandingkan Agustus tahun yang lalu sebanyak 19.230.943 orang, atau menurun 2,28 persen.

Selama kurun waktu satu tahun, tercatat kenaikan jumlah penganggur sebanyak 19.678 orang. Pada Agustus 2014 penganggur di Jawa Barat 1.775.196 orang, sedangkan pada bulan Agustus 2015 tercatat penganggur sebanyak 1.794.874 orang. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Jawa Barat mengalami kenaikan sebesar 0,27 persen dari 8,45 persen pada Agustus 2014, menjadi 8,72 persen pada Agustus 2015.

Penyumbang terbesar penyerapan tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat pada bulan Agustus 2015 adalah lapangan usaha Perdagangan, Rumah Makan, dan Jasa Akomodasi (27,15 persen) diikuti lapangan usaha Industri (21,00 persen), Pertanian, Perkebunann, Kehutanan, Perburuan dan Perikanan (16,47 persen), dan Jasa Kemasyarakatan,



Sosial dan Perorangan (16,21 persen) . Jika dibandingkan dengan keadaan Agustus 2014, jumlah penduduk yang bekerja di lapangan usaha Perdagangan, Rumah Makan, dan Jasa Akomodasi dan Industri masing-masing meningkat sebesar 3,54 persen dan 1,09 persen. Sebaliknya lapangan usaha Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Perburuan dan Perikanan dan Jasa Kemasyarakatan, Sosial dan Perorangan masing-masing menurun secara signifikan, yaitu sebesar 18,99 persen dan 7,47 persen.

Penduduk Jawa Barat yang bekerja dengan status sebagai buruh/karyawan merupakan komposisi tertinggi, yaitu sebanyak 8.689.172 orang (46,24 persen), diikuti yang berusaha sendiri 3.411.074 orang (18,15 persen), dan pekerja bebas 2.750.912 orang (14,64 persen). Dari enam kategori status pekerjaan utama, pekerja formal mencakup kategori berusaha dengan dibantu buruh tetap dan buruh/karyawan, sisanya termasuk pekerja informal. Berdasarkan identifikasi ini, pada Agustus 2015 sebanyak 9.322.209 orang (49,61 persen) bekerja di kegiatan formal, sedangkan 9.469.273 orang (50,39 persen) bekerja di kegiatan informal.

Mayoritas di antara penduduk yang bekerja adalah yang berpendidikan SD ke bawah (44,04 persen), sedangkan yang berpendidikan Diploma I keatas hanya sekitar 11,47 persen saja. Berdasarkan jumlah jam kerja pada Agustus 2015, sebanyak 4.354.108 orang (23,17 persen) termasuk ke dalam pekerja tidak penuh (bekerja di bawah 35 jam per minggu), yang terdiri dari 1.562.538 orang setengah penganggur dan 2.791.570 orang pekerja paruh waktu.

4.3. Masalah-Masalah Ketenagakerjaan di Provinsi Jawa Barat

Ada beberapa permasalahan ketenagakerjaan di Jawa Barat. Pertama, mayoritas angkatan kerja berpendidikan SD ke bawah sebesar 42,28%. Kedua, persebaran tenaga kerja di Jawa Barat tidak merata. Ketiga, kualifikasi keterampilan rendah seiring dengan tingkat pendidikan



formal yang dimiliki. Keempat, tingginya jumlah putus sekolah yang terpaksa masuk pasar kerja dan jumlah pekerja migran masuk ke Jawa Barat. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Povinsi Jawa Barat, dalam rangka mengevaluasi kondisi ketenagakerjaan di Jabar juga mencatat karakteristik pencari kerja di Jawa Barat. Adapun karakteristik pencari kerja di Jawa Barat, salah satunya adanya migran masuk dengan tujuan mencari pekerjaan.

Permasalahan yang ada dalam tenaga kerja Jawa Barat saat ini memang tidak dapat dihindari. Namun, permasalahan itu bukan harus menjadi alasan untuk menghentikan persaingan di tingkat regional dalam MEA. Justru sebaliknya, Indonesia harus melihat peluang yang terbuka untuk memperbaiki kualitas SDM yang ada dengan meningkatkan daya saing, menyediakan pendidikan dan kesehatan yang memadai, dan memberikan edukasi terhadap pentingnya MEA itu sendiri. Tenaga kerja Indonesia tidak bisa hanya berkelindan sebagai tenaga kerja informal karena kualitas yang belum memadai. Dalam hal ini, pemerintah memang berpengaruh sangat besar untuk mendorong kemajuan kualitas itu, tetapi tanpa adanya kesadaran dari setiap individu sebagai bagian dari MEA akan sangat sulit mencapai target yang hendak dicapai oleh Indonesia. MEA harus dijadikan media bagi tenaga kerja Jawa Barat untuk belajar bersaing di tingkat yang lebih tinggi, yaitu tingkat Asia Tenggara.

Pada prinsipnya phylosofi penggunaan TKA di Indonesia adalah mereka yang dibutuhkan dalam 2 hal, yakni mereka (TKA) yang membawa modal (sebagai investor) dan/atau membawa *skill* dalam rangka *transfer of knowledge* atau *transfer of knowhow*. Selain karena dengan alasan kedua hal sebagaimana tersebut, pada hakekatnya tidak diperkenankan menggunakan TKA dan harus mengutamakan penggunaan tenaga kerja dari Indonesia (TKI). Hal ini senada dengan Keppres. 75 Tahun 1995 yang menyatakan bahwa setiap penggunaan TKWNAP (baca TKA) wajib mengutamakan penggunaan TKI di semua bidang dan jenis pekerjaan yang tersedia.



Dikecualikan apabila bidang dan jenis pekerjaan yang tersedia belum atau tidak sepenuhnya dapat diisi oleh TKI, pengguna TKWNAP (: majikan), dapat menggunakan TKWNAP sampai batas waktu tertentu (Pasal 2) agar sampai batas waktu tertentu diharapkan tenaga kerja Indonesia sudah mampu mengadap skill TKA yang bersangkutan dan melaksanakan sendiri tanpa harus melibatkan TKA. Dengan demikian penggunaan TKA dilaksanakan secara selektif dalam rangka pendayagunaan tenaga kerja Indonesia secara optimal.

Tenaga Kerja Asing (atau dengan istilah lain TKWNAP) dapat bekerja di wilayah Republik Indonesia atas dasar permintaan pengguna atau *sponsor* yang telah mendapat izin dari instansi yang berwenang sesuai dengan bidang kegiatannya, karena Indonesia menganut azas *sponsorship* dan TKWNAP (: TKA) tersebut hanya dapat bekerja dalam hubungan kerja (Pasal 1 jo Pasal 2 ayat (1) Kepmenaker No.KEP-173/MEN/2000).

Hingga saat ini penggunaan tenaga kerja asing belum jauh berbeda sebelum adanya UU Ketenagakerjaan (UU No. 13/2003). Keadaan ini akan berlanjut terus jika Pemerintah tidak memulai untuk turut campur dalam penempatan tenaga kerja asing. Termasuk di dalamnya memperketat pengawasan penggunaan tenaga kerja asing dan membatasi serta menutup jabatan-jabatan tertentu bagi tenaga kerja asing dengan membuka dan menyediakan jabatan-jabatan tersebut bagi tenaga kerja Indonesia. Proses “indonesianisasi” jabatan-jabatan yang diduduki oleh tenaga kerja asing senantiasa dilakukan dengan mempersyaratkan adanya tenaga pendamping warga Negara Indonesia bagi tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia dan mewajibkan melakukan pendidikan dan pelatihan bagi tenaga kerja Indonesia, yang secara keseluruhan dimaksudkan dalam rangka “*transfer of knowledge*” dan “*transfer of learning*” dari tenaga kerja asing kepada tenaga kerja Indonesia.

Oleh karenanya dalam mempekerjakan tenaga kerja asing, dilakukan melalui mekanisme dan prosedur yang sangat ketat, terutama



dengan cara mewajibkan bagi perusahaan atau korporasi yang mempergunakan tenaga kerja asing bekerja di Indonesia dengan membuat rencana penggunaan tenaga kerja asing (RPTKA) sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. Kep-228/Men/2003 tentang Tata Cara Pengesahan RPTKA, dan meminta izin penggunaan tenaga kerja asing (IMTA) sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. Kep-20/Men/III/2004 tentang Tata Cara Memperoleh IMTA.

Hingga saat ini penggunaan tenaga kerja asing belum jauh berbeda sebelum adanya Undang-Undang Ketenagakerjaan. Keadaan ini akan berlanjut terus jika Pemerintah tidak memulai untuk turut campur dalam penempatan tenaga kerja asing. Termasuk di dalamnya memperketat pengawasan penggunaan tenaga kerja asing dan membatasi serta menutup jabatan-jabatan tertentu bagi tenaga kerja asing dengan membuka dan menyediakan jabatan-jabatan tersebut bagi tenaga kerja Indonesia. Proses “indonesianisasi” jabatan-jabatan yang diduduki oleh tenaga kerja asing senantiasa dilakukan dengan mempersyaratkan adanya tenaga pendamping warga Negara Indonesia bagi tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia dan mewajibkan melakukan pendidikan dan pelatihan bagi tenaga kerja Indonesia, yang secara keseluruhan dimaksudkan dalam rangka “*transfer of knowledge*” dan “*transfer of learning*” dari tenaga kerja asing kepada tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat.

Oleh karenanya dalam mempekerjakan tenaga kerja asing, dilakukan melalui mekanisme dan prosedur yang sangat ketat, terutama dengan cara mewajibkan bagi perusahaan atau korporasi yang mempergunakan tenaga kerja asing bekerja di Indonesia dengan membuat rencana penggunaan tenaga kerja asing (RPTKA) sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. Kep-228/Men/2003 tentang Tata Cara Pengesahan RPTKA, dan meminta izin penggunaan tenaga kerja asing (IMTA) sebagaimana diatur dalam



Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. Kep-20/Men/III/2004 tentang Tata Cara Memperoleh IMTA. Terhadap setiap tenaga kerja yang bekerja di Indonesia diberlakukan UU No. 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial tenaga Kerja (Jamsostek). Mengingat begitu relatif besarnya jumlah tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia, maka perlu diberikan perlindungan berupa pengikutsertaan yang bersangkutan dalam program jaminan social tenaga kerja.

Perlindungan ini tidak hanya terhadap tenaga kerja asing yang bersangkutan melainkan juga keluarganya. Bagi tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia yang telah mendapatkan jaminan sosial tenaga kerja di negara asalnya, menurut Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor: Per. 02/Men/XII/2004 tentang Pelaksanaan Program Jaminan Social Tenaga Kerja Bagi Tenaga Kerja Asing, maka terhadap pengusaha tidak diwajibkan mengikutsertakan tenaga kerja asing yang bersangkutan dalam program jaminan sosial tenaga kerja di Indonesia.

Menurut Pasal 25 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), jaminan social merupakan pembayaran yang diterima pihak buruh dalam hal buruh di luar kesalahannya tidak melakukan pekerjaan. Dengan kata lain, meskipun buruh tidak bekerja, yang bersangkutan tetap mendapatkan upah. Tidak melakukan pekerjaan di luar kesalahannya, dikarenakan sakit, hamil, kecelakaan, dan meninggal dunia.

Menurut Undang-Undang tentang Jamsostek jo Permennakertrans Nomor 02/2004, jaminan yang diberikan oleh pengusaha pengguna tenaga kerja asing dan keluarganya yang tidak mendapatkan jamsostek di negara asalnya, berupa jaminan-jaminan sebagai berikut:

1. Kecelakaan kerja
2. Sakit mengandung/hamil
3. Bersalin
4. Jaminan hari tua dan meninggal dunia

Keempat jaminan tersebut dikemas dalam 4 program yaitu:

1. Jaminan Kecelakaan.



2. Jaminan Kematian.
3. Jaminan Hari Tua.
4. Jaminan Pemeliharaan Kesehatan.

Jaminan terhadap kecelakaan yaitu terhadap kecelakaan yang terjadi dalam hubungan kerja termasuk penyakit yang timbul akibat hubungan kerja serta kecelakaan yang terjadi dalam perjalanan dari rumah ke tempat kerja dan pulang ke rumah melalui jalan yang biasa dilalui (tidak ada waktu tertentu). Dalam jaminan ini, pengusaha (majikan) harus menyerahkan 0,24%-1,74% dari upah sebulan ke Jamsostek. Besarnya jaminan tersebut tergantung resiko kecelakaan. Untuk jaminan kematian, sebesar 0,30% dari upah sebulan. Untuk jaminan hari tua, ditanggung buruh dan majikan yaitu sebesar 3,7% dari upah sebulan ditanggung majikan dan 2% dari upah sebulan ditanggung oleh buruh. Sedangkan terhadap jaminan pemeliharaan kesehatan, Jamsostek mengadakan pembedaan tanggungan antara buruh yang masih lajang dengan yang sudah berkeluarga, dengan masing-masing besaran: 6% dari upah sebulan untuk buruh berkeluarga, dan 3% untuk buruh yang masih lajang. Perlu diketahui, bahwa hal-hal yang mencakup dalam pemeliharaan kesehatan dalam program Jamsostek adalah:

1. Aspek promotif (peningkatan kesehatan)
2. Aspek Preventif.
3. Aspek Kuratif (pengobatan)

Sama halnya dengan penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri yang legal maupun illegal, maka penempatan tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia ada yang bersifat legal dan ada yang illegal.⁸ Tidak hanya tenaga kerja asing yang legal saja yang ternyata mendapatkan perlindungan, melainkan juga tenaga kerja asing yang illegal sehingga keberadaannya perlu diatur dalam suatu instrument hukum internasional. Instrumen-instrumen tersebut antara lain:



1. Peraturan-peraturan tenaga kerja migrant yang diatur dalam Konvensi ILO No. 97/1949 tentang Concerning Migration for Employment (Migrasi Untuk Pekerja Migran), antara lain:
 - a. Hak atas pelayanan dan informasi yang akurat dan Cuma-Cuma untuk membantu tenaga kerja migrant(Art.2).
 - b. Langkah-langkah untuk mencegah propaganda yang menyesatkan mengenai pengiriman tenaga kerja ke luar negeri (Art. 3).
 - c. Pelayanan kesehatan bagi tenaga kerja migrant Art.5).
 - d. Penerapan sanksi hukum bagi pihak yang mempromosikan atau mengorganisasikan keberadaan tenaga kerja migrant illegal (*clandestine*). (Annex I Art. 8 dan Annex II Art. 3).
2. Peraturan-peraturan yang diatur dalam Konvensi ILO No. 143/1975 tentang Convention Concerning Migration In Abusive Condition dan Promotion of Equality and Opportunity and Treatment of Imigrant Worker (Migrasi). Dalam Keadaan Disalahgunakan dan peningkatan Kesempatan Terhadap Tenaga Kerja Migran), mengatur: Penentuan legal dan illegal baik terhadap Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri maupun Tenaga Kerja Asing yang bekerja di Indoensia, ditentukan oleh lengkap tidaknya dokumen yang diperintahkan oleh peraturan, yang dimiliki oleh tenaga kerja yang bersangkutan.
 - a. Kewajiban bagi negara penerima untuk menghormati hak-hak tenaga kerja migrant (Art. 1).
 - b. Penekanan pada usaha-usaha yang perlu dilakukan untuk menindaklanjuti tentang keberadaan tenaga kerja migrant legal yang mempekerjakan tenaga kerja migrant secara illegal (Art. 2 dan 3).
 - c. Pengaturan tentang persamaan kesempatan mengenai jabatan, jaminan social, dan kebebasan individual atau kolektif bagi



tenaga kerja migran dan beserta anggota-anggota keluarganya (Art. 10).

- d. Konvensi ini dalam konsiderannya juga mengakui adanya fakta-fakta tentang imigran gelap standar khusus yang bertujuan untuk mengeliminasi terjadinya perlakuan kejam atau penyalahgunaan yang lebih jauh terhadap tenaga kerja migrant illegal (eksploitasi).
3. Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) melalui Majelis Umum telah mengeluarkan Resolusinya yang kemudian menjadi Konvensi No.45/158 tanggal 18 Desember 1990. Konvensi tersebut dikenal dengan nama International Convention on The Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, yang terdiri dari 93 Pasal yang terbagi dalam 9 Bab.

Menurut konvensi ini, bahwa setiap pekerja dan keluarganya mempunyai hak-hak asasi berupa:

1. Hak kebebasan;
2. Persamaan di mata hukum;
3. Hak untuk memiliki kerahasiaan pribadi;
4. Persamaan sebagai warga negara;
5. Kebebasan berkumpul/berserikat;
6. Transfer of earnings;
7. Hak untuk mendapatkan informasi.

Sedangkan hak-hak lain pekerja migran yang legal dan anggota keluarga mereka adalah sebagai berikut:

1. Hak untuk mendapatkan cuti (Art. 38);
2. Bebas untuk bertindak;
3. Bergerak bebas dalam wilayah kerja mereka dan bebas memilih di mana mereka ingin bertempat tinggal (Art. 39);
4. Hak untuk berpartisipasi dalam politik, kegiatan masyarakat, dan ikut terlibat dalam pengambilan keputusan (Art. 41 dan 42);



5. Persamaan sebagai warga negara dalam mengakses pendidikan, kusus dan pelayanan sosial.
6. Terlibat aktif dalam pembuatan kontrak kerja;
7. Hak untuk berkumpul kembali dengan keluarga mereka;
8. Pengecualian dalam hal pajak dan kewajiban bea dan cukai;
9. Hak untuk memilih aktivitas.

Konvensi ini tidak mencantumkan illegal workers secara tersendiri melainkan hanya mengatur perlakuan perlindungan/perawatan dari pekerja ilegal: *The convention recognizez that “the human problems involved in migration are even more serious in the case of irregular migration” and the need to encourage appropriate action “to prevent and eliminate clandestaine movements and trafficking in migrant workers, while at the same time assuring the protection of their fundamental human rights”.*

Kenyataan bahwa mereka berada dalam kondisi yang illegal bukanlah suatu alasan untuk merampas hak-hak mereka dari prinsip-prinsip sebagai warga negara dalam hal pemberian upah dan kondisi-kondisi pekerjaan termasuk upah lembur, upah kerja, upah cuti mingguan, dan upah libur karena hari libur, memperoleh keamanan, perawatan kesehatan, dan lain-lainnya (art. 25). Mereka juga berhak untuk mendapatkan pertolongan dalam keadaan darurat (Art. 28). Bagaimanapun juga, hak-hak fundamental para pekerja migrant yang illegal ini tetap diberikan oleh konvensi ini, setidaknya karena mereka adalah sama-sama sebagai manusia dan warga negara.

Pemberi kerja tenaga kerja asing (TKA) wajib menunjuk tenaga kerja warga Negara Indonesia (TKI) sebagai tenaga pendamping TKA yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian (*transfer of knowledge, transfer of lerning*) dari TKA. Disamping itu Pemberi kerja TKA wajib untuk melaksanakan pendidikan dan pelatihan kerja bagi tenaga kerja Indonesia yang sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diduduki oleh TKA. Namun ketentuan penunjukan tenaga pendamping dan pelaksanaan



pendidikan dan pelatihan tersebut dikecualikan bagi TKA yang menduduki jabatan direksi dan atau komisaris (Pasal 46).

Setiap pengguna Tenaga Kerja Asing (sponsor) wajib melaksanakan program penggantian TKA kepada tenaga kerja Indonesia (TKI). Oleh karenanya pengguna TKA, wajib menunjuk tenaga kerja Indonesia (TKI) sebagai pendamping pada jenis pekerjaan yang yang dipegang atau ditangani oleh TKA yang bersangkutan. Selain itu, pengguna TKA wajib menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan (diklat) bagi TKI yang dipekerjakan, baik (dilaksanakan) sendiri, maupun menggunakan jasa pihak ketiga yang biaya (diklat) nya dibebankan pada penggunaan TKA dan tidak dibebankan pada TKI yang bersangkutan (Pasal 8 ayat 1, 2 dan 4 KP).

Tenaga pendamping (TKI) yang bersangkutan harus tercantum dengan jelas dalam rencana penggunaan TKA (RPTKA) dan tercantum dalam struktur jabatan perusahaan (Pasal 8 ayat (3) KP). Lebih lanjut dijelaskan, semula dalam Permen 03/1990 bahwa setiap perusahaan yang memperoleh izin (IKTA) mempekerjakan tenaga kerja asing, wajib menunjuk dan melatih tenaga kerja Indonesia sebagai pendamping TKA yang bersangkutan sesuai dengan RPTKA-nya. Penunjukan TKI tersebut haruslah memenuhi persyaratan yang sesuai dengan jabatan yang tercantum dalam RPTKA. Permohonan IKTA untuk pekerjaan yang bersifat sementara, diajukan kepada Menteri Tenaga Kerja atau pejabat yang ditunjuk (Pasal 13 ayat (1)). Apabila di perusahaan tersebut tidak memiliki tenaga kerja Indonesia (TKI) yang memenuhi persyaratan, Menteri Tenaga Kerja atau pejabat yang ditunjuk, dapat menempatkan TKI yang memenuhi persyaratan (ayat 3). Penentuan bagi TKI calon pendamping TKA sebagai mana tersebut, pelaksanaannya dilakukan melalui seleksi yang diselenggarakan oleh Kandepnaker (sekarang Disnaker Kabupaten/Kota) setempat, atau bersama-sama dengan instansi teknis yang bersangkutan. Selanjutnya penempatan TKI tersebut



didasarkan atas pertimbangan perusahaan (Pasal 8 KEPMENAKER-416/1990).

Sebagaimana diketahui, bahwa salah satu syarat pemberian IKTA adalah bahwa pemohon IKTA wajib menyampaikan program *diklat* bagi TKI yang dicalonkan sebagai pengganti TKA yang bersangkutan. Perusahaan yang menggunakan tenaga kerja asing, perlu melaksanakan pendidikan dan pelatihan dalam rangka pelaksanaan *Transfer of Knowledge (ToK)* melalui jasa pihak ketiga yaitu badan-badan Diklat (Pelatihan dan Pendidikan). Namun setelah diadakan diklat ini, tenaga kerja Jawa Barat yang selalu mendampingi tenaga kerja asing ini belum bisa langsung menggantikan jabatan yang diduduki oleh tenaga kerja asing yang bersangkutan menyusul telah berakhirnya masa kontrak. Kewajiban menyampaikan program diklat tersebut tidak berlaku untuk permohonan IKTA bagi Sekolah Internasional/Lembaga diklat bahasa asing; Instansi/proyek-proyek Pemerintah; Perwakilan Dagang Asing; Organisasi Internasional; Kantor perwakilan regional perusahaan asing (Pasal 16 KEP-416). Namun Kepmenakertrans No. KEP-20/MEN/III/2004 yang sekarang berlaku tidak membedakan.

Dilihat dari aspek kegunaannya, pelaksanaan *Transfer of Knowledge* ternyata memberikan keuntungan bagi perusahaan. Akan tetapi dalam prakteknya tidak semulus yang dibayangkan. Hal ini dikarenakan, tenaga kerja Indonesia yang mendampingi tenaga kerja asing ini terkadang belum menguasai bahasa asing sehingga terjadi kesalahan penafsiran (*error in interpretation*) dan parahnya dimungkinkan timbulnya *miscommunication*. Keadaan ini tentunya harus disadari oleh pihak pengusaha dan tenaga pendamping dan dicarikan solusinya misalnya terlebih dahulu mengadakan kursus singkat untuk bahasa yang akan digunakan dengan tenaga kerja asing serta menyaring calon-calon tenaga pendamping yang *capable, professional* dan *applicable*. Selain mengadakan diklat, para pengusaha pengguna tenaga kerja asing juga diharuskan membayar Dana Pengembangan Keahlian dan Keterampilan (DPKK).



4.4. Pandangan dan Sikap Para Tenaga Kerja Jawa Barat terhadap Keberadaan Tenaga Kerja Asing

Keberadaan tenaga kerja asing di beberapa perusahaan di Jawa Barat harus tetap dipantau dan diawasi secara ketat, terutama yang berkaitan dengan masalah perizinan. Berbeda dengan 2015, peraturan perizinan tenaga kerja pada 2016 ini kewenangan perizinannya langsung di bawah Kementerian Tenaga dan Transmigrasi (Kemennakertrans). Terkait tenaga kerja asing, ada pada Permennakertrans No.15/2015 yang mengatur masalah perizinan tenaga kerja. Namun, jika ada tenaga kerja asing yang berkerja di satu perusahaan di pemkab/kota maka perizinannya cukup di Disnakertrans setempat. Akan tetapi kalau perusahaannya ada di beberapa kabupaten/kota yang berbeda maka perizinannya harus ke Disnakertrans Provinsi Jawa Barat.

Dalam kaitan perizinan, Disnaker setempat harus tetap melakukan pemantauan dan pengawasan, karena biasa saja ada perusahaan mengajukan izin penggunaan tenaga kerja asing 10 orang, kenyataannya lebih dari itu. Pengawasan perizinan menurutnya, terutama yang berkaitan visa yang digunakan, karena tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia harus memiliki visa kerja. Harus ada kerja sama antara daerah dengan provinsi untuk tugas pemantauan dan pengawasan terkait dokumen yang dimiliki. Jangan sampai, para pekerja asing itu bekerja dengan menggunakan visa kunjungan atau bisnis. Kalau pekerja asing itu menggunakan di luar visa kerja, berarti mereka termasuk illegal.

Di sisi yang lain, Kemenkumham khususnya Direktorat Jendral Imigrasi beberapa lalu telah membentuk Tim Pengawasan Orang Asing (TPOA). Meski banyak pemberitaan di media termasuk di media sosial terkait serbuan pekerja asing yang jumlahnya mencapai hingga ribuan orang dari negara tertentu, khususnya Tiongkok, namun pihaknya belum menerima laporan resmi dari pemkab/kota di Jabar. Soal berapa jumlah tenaga kerja asing yang bekerja di Jabar, mengaku belum mendapatkan



data secara rinci. Hal itu karena, izin perusahaan yang akan menggunakan tenaga kerja asing itu diajukan ke Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu (BPMBT) Provinsi.

Berdasarkan data Agustus 2015 jumlah penganggutan di Jabar mencapai 1,79 juta pekerja produktif mulai usia 19 tahun ke atas. Sementara, setelah lebaran pembuatan kartu kuning di daerah-daerah terus meningkat. Artinya ada peningkatan jumlah pencari kerja untuk mendatangi daerah-daerah yang mempunyai prospek di beberapa kawasan industri. Meski adanya ketidakseimbangan antara pencari kerja dengan lapangan kerja yang tersedia, jumlah tenaga kerja produktif tersebut sedapat mungkin bisa terserap.

Penempatan Tenaga Kerja Asing di Indonesia semula diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1958 tentang Penempatan tenaga Kerja Asing yang selanjutnya dicabut dengan undangundang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 (pasal 42 sampai dengan pasal 49). Di dalam UUK pasal 42 sampai dengan pasal 49 tersebut ditegaskan bahwa setiap pengusaha dilarang mempekerjakan orang-orang asing tanpa izin tertulis dari Menteri.

Berdasarkan ketentuan Undang-undang tersebut, kemudian dikeluarkan Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 1968 yang menegaskan kembali kewajiban setiap warga negara asing yang bekerja di Indonesia, termasuk mereka yang melakukan pekerjaan bebas (*vrije beroepen*), seperti pengacara, dokter, akuntan dan lain-lain, dan pengusaha yang berkewarganegaraan asing yang berusaha sendiri untuk memiliki izin kerja tertulis dari Menteri.

Di dalam UUK, pengertian Tenaga Kerja Asing dipersempit yaitu warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia. Di dalam ketentuan tersebut ditegaskan kembali bahwa setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Pengertian tenaga kerja



asing berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1995 tentang Penggunaan tenaga Kerja Asing Pendetang adalah:

3. Tenaga kerja warga negara asing yang mempunyai visa tinggal terbatas atau izin tinggal terbatas (KKITAs).
4. Tenaga kerja warga negara asing yang mempunyai izin tinggal tetap (KITAS).

Untuk memberikan kesempatan kerja yang lebih luas kepada tenaga kerja lokal, pemerintah membatasi penggunaan tenaga kerja asing dan melakukan pengawasan. Penggunaan tenaga kerja asing atas dasar peraturan perundang-undangan. Pemerintah pun mengeluarkan sejumlah perangkat hukum mulai dari perizinan, jaminan perlindungan kesehatan sampai pada pengawasan. Sebelum lahirnya UUK, penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia diatur di dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1958 tentang Penempatan tenaga Kerja Asing.

Undang-undang tersebut kemudian dicabut dengan UUK melalui pasal 192 angka 9; selanjutnya penggunaan tenaga kerja asing dimuat pada Bab VIII Pasal 42 sampai pasal 49. Dalam pasal 42 sampai dengan pasal 49 tersebut, ada sejumlah peraturan yang harus dikeluarkan agar proses penggunaan tenaga kerja asing dapat terlaksana sesuai dengan jalur hukum yang sudah ditetapkan. Sejumlah peraturan yang diperintahkan oleh UUK itu antara lain:

8. Keputusan Menteri tentang Jabatan Tertentu dan Waktu Tertentu (Pasal 42 ayat (5));
9. Keputusan Menteri tentang Tata Cata Pengesahan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (Pasal 43 ayat (4));
10. Keputusan Menteri tentang Jabatan dan Standar Kompetensi (Pasal 44 ayat (2));
11. Keputusan Menteri tentang Jabatan-jabatan Tertentu yang Dilarang di Jabat oleh Tenaga Kerja Asing (Pasal 46 ayat (2));



12. Keputusan Menteri tentang Jabatan-jabatan Tertentu di Lembaga Pendidikan yang Dibebaskan dari Pembayaran Kompensasi (Pasal 47 ayat (3)).
13. Peraturan Pemerintah tentang Besarnya Kompensasi dan Penggunaannya (Pasal 47 ayat 4).
14. Keputusan Presiden tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing serta Pelaksanaan Pendidikan dan Pelatihan Tenaga Kerja Pendamping (Pasal 49).

Kalau kita cermati, baik Peraturan Pemerintah, Kepmen maupun Keppres yang diperintahkan undang-undang ini, masih menggunakan yang lama. Hal ini dikarenakan materi yang bersangkutan belum diatur dengan Peraturan Pemerintah, Keppres maupun Keputusan Menteri yang baru. Ketentuan tersebut antara lain sebagai berikut:

6. Pengaturan besarnya kompensasi dan penggunaannya. Ketentuan ini masih diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000.
7. Pengaturan tentang jabatan dan standar kompensasi.
8. Pengaturan pengawasan terhadap kegiatan warga Negara asing yang melakukan pekerjaan bebas di Indonesia. Ketentuan ini masih diatur dengan Inpres Nomor 10 Tahun 1968.
9. Pengaturan penggunaan tenaga kerja warga negara asing pendatang. Ketentuan ini masih diatur dengan Keppres Nomor 75 Tahun 1995.
10. Pengaturan rencana Penggunaan tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendatang untuk pekerjaan yang bersifat sementara dan mendesak. Ketentuan ini masih diatur dengan Surat Edaran Menaker Nomor: 04/MEN/1992.

Sejak UUK disepakati bersama antara DPR dan Presiden serta disahkan dan diundangkan pada tanggal 25 Maret 2003, telah dilahirkan beberapa peraturan pelaksana undang-undang tersebut,6 antara lain:



5. Kepmenakertrans Nomor 20/MEN/III/2004 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing;
6. Kepmenakertrans Nomor 228/MEN/2003 tentang Tata Cara Pengesahan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing;
7. Kepmenakertrans Nomor 67/MEN/IV/2004 tentang Pelaksanaan Program JAMSOSTEK bagi Tenaga Kerja Asing.
8. Kepmenakertrans Nomor 223/MEN/2003 tentang Jabatan-jabatan di Lembaga Pendidikan yang Dikecualikan dari Kewajiban Membayar Kompensasi.

Semenjak amandemen UUD 1945, asas otonomi daerah mendapatkan posisinya dalam pasal 18 tentang pemerintah daerah dan dikembangkannya sistem pemerintahan yang desentralistis melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lima hal pokok yang menjadi kewenangan Pusat menyusul diberlakukannya otonomi daerah ini adalah luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter, kehakiman, dan fiskal. Masalah ketenagakerjaan pun menjadi lingkup kewenangan pemerintah daerah, dengan menempatkannya dalam struktur organisasi dan tata kerja dalam struktur “dinas”.

Dengan diberlakukannya UUK dan Kepmennakertrans Nomor 20 Tahun 2004 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing, pengajuan mempergunakan tenaga kerja asing untuk pertama kalinya diajukan kepada Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, selanjutnya untuk perpanjangan diajukan kepada dan diberikan oleh Gubernur. Kondisi inipun telah melahirkan masalah baru di Jawa Barat.

Contohnya terdapat di Kabupaten Bekasi yang sebagian ruang wilayah diperuntukkan bagi kawasan industri, maka dengan didirikannya berbagai perusahaan industri, dampaknya terdapat tenaga kerja asing yang bekerja di perusahaan-perusahaan industri di wilayah Bekasi sedikitnya terdapat 1100 tenaga kerja asing, dari jumlah tersebut sebagian besar tenaga kerja asing tersebut berasal dari Korea dan Jepang.



Beberapa tenaga kerja asing di Kabupaten Bekasi diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 tentang Hak dan Kewajiban Tenaga Kerja Asing, salah satu substansi pengaturannya berkaitan dengan kewajiban setiap warga negara asing yang bekerja di wilayah Kabupaten Bekasi untuk menyetor uang sebesar US\$100 per bulan kepada Pemkab Bekasi.

Secara ekonomis ketentuan tersebut menghasilkan dana untuk pemerintah Kabupaten, karena dimasukkan ke dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bekasi dan secara tidak langsung mekanisme tersebut dapat dikategorikan sebagai bentuk dari pengawasan tidak langsung, karena setiap bulan akan diketahui berapa jumlah tenaga kerja asing yang ada di Kabupaten Bekasi. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah dana yang disetor setiap bulan dari para pengusaha kawasan industri di Kabupaten Bekasi ke Kas Pemda Bekasi. Akan tetapi, keberadaan tenaga kerja asing di Bekasi belum memberikan keuntungan bagi pembangunan di wilayah kerjanya, salah satu alasannya pemasukan pajak tenaga kerja asing sebesar Rp.23 milyar wajib disetor ke Pemerintah Pusat, karena berdasarkan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Tahun 2015 dana tersebut merupakan pendapatan non pajak dan hak pemerintah pusat. BPK mengatakan dan tersebut bersumber dari dana pengembangan ketrampilan kerja (DPKK), padahal dana tersebut merupakan uang hasil pungutan dari seluruh tenaga kerja asing yang bekerja di wilayah Bekasi.

Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 mempertimbangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dalam undang-undang tersebut disebutkan daerah memiliki kewenangan mengatur keberadaan tenaga kerja asing demi pembangunan daerah, hal ini berarti pungutan yang berasal dari tenaga kerja asing seharusnya juga menjadi sumber pendapatan asli daerah. Sedangkan pemerintah pusat melalui Depkeumenyatakan pungutan terhadap tenaga kerja asing sebagai pendapatan non pajak Departemen Keuangan menyatakan pungutan tersebut harus di setor kepada Pemerintah Pusat.



Selain itu, aturan Permenaker Nomor 20 tahun 2004, dalam pasal 6 nya disebutkan bahwa dana kompensasi penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia ditetapkan sebesar US\$ 100 (seratus dollar) per bulan untuk setiap tenaga kerja asing di bayar di muka dan pembayaran dana kompensasi dilakukan oleh pemberi kerja di setor pada rekening Dana Pengembangan Keahlian dan ketrampilan (DPKK) pada Bank Pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri.

Dengan demikian terjadi perbedaan pemahaman antara Pusat dan Daerah soal tenaga kerja asing yang akan menimbulkan masalah dan ketidakpastian hukum. Hal tersebut tidak perlu terjadi karena dengan tuntutan instansi/lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan otonomi di daerahnya, dalam rangka ketenagakerjaan tidak dikeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. Pada Lampiran Keputusan Mendagri, khususnya pada Bidang Ketenagakerjaan angka romawi I huruf A: Penempatan dan pendayagunaan, angka 7: Perizinan dan Pengawasan, perpanjangan izin penggunaan tenaga kerja asing, disebutkan bahwa kewenangan yang dilimpahkan kepada Kabupaten/Kota adalah:

7. Penelitian kelengkapan persyaratan perizinan (IKTA);
8. Analisis jabatan yang akan diisi oleh tenaga kerja asing;
9. Pengecekan kesesuaian jabatan dengan Positif List tenaga kerja asing yang akan dikeluarkan oleh DEPNAKER;
10. Pemberian perpanjangan izin (Perpanjangan IMTA);
11. Pemantauan pelaksanaan kerja tenaga kerja asing; dan
12. Pemberian rekomendasi IMTA.

Pemberian izin penggunaan tenaga kerja asing dimaksudkan agar pengguna tenaga kerja asing dilaksanakan secara selektif dalam rangka pemberdayaan tenaga kerja Indonesia secara optimal. Untuk menegakkan ketentuan di dalam perizinan yang telah diatur sangat diperlukan pengawasan. Izin adalah merupakan dispensasi dari sebuah larangan.



Dalam hal mempekerjakan tenaga kerja asing, seperti telah diuraikan di depan, sebenarnya penggunaan tenaga kerja asing dilarang, namun untuk mengisi kekosongan tenaga kerja karena keahlian tertentu masih dimungkinkan penggunaan tenaga kerja asing. Maka untuk itu diberikan izin untuk mempekerjakan tenaga kerja asing, dengan pengawasan sesuai dengan peraturan yang mengatur yaitu Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 20 tahun 2004 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing sebagai pelaksanaan dari UUK.

Izin Kerja pada prinsipnya ialah izin yang diberikan oleh Menteri Tenaga Kerja atau pejabat yang ditunjuk olehnya kepada majikan atau perusahaan tertentu untuk mempekerjakan tenaga asing di Indonesia dengan menerima upah atau tidak selama waktu tertentu. Ada 2 (dua) macam izin, yaitu:

3. Izin mempekerjakan tenaga kerja warga negara asing;
4. Izin melakukan pekerjaan bebas

Menurut jenisnya ada 3 (tiga) macam izin kerja tenaga kerja asing, yaitu:

4. Izin kerja tenaga asing (baru); Izin yang diberikan untuk mempekerjakan tenaga asing tertentu untuk pertama kali.
5. Izin kerja tenaga asing (perpanjangan).
6. Izin kerja tenaga asing (pindah jabatan). Izin yang diberikan untuk memindahkan jabatan baru. Untuk selanjutnya dalam uraian pembahasan disebut dengan istilah Izin.

Yang dimaksud dengan "Visa" ialah:

4. Visa untuk Indonesia adalah surat izin yang diberikan kepada pemegangnya untuk mengadakan perjalanan ke Indonesia.
5. Visa tidak berlaku lagi apabila saat tiba di Indonesia lewat waktu yang ditentukan dalam visa tersebut.
6. Dimilikinya visa tidak merupakan jaminan mutlak, bahwa akan diizinkan untuk memasuki wilayah Indonesia, kecuali bila izin untuk



mendarat telah diberikan oleh petugas pendaratan dari Direktorat Jenderal Imigrasi di pelabuhan pendaratan.

Menurut jenisnya visa yang dapat dimintakan antara lain:

3. Visa kunjungan beberapa perjalanan, antara lain diberikan kepada tenaga asing dalam waktu 4 (empat) bulan akan berkali-kali datang bekerja di Indonesia;
4. Visa berdiam sementara ialah antara lain diberikan kepada tenaga asing yang bekerja di Indonesia selama jangka waktu (tiga) bulan ke atas sampai dengan 12 (dua belas) bulan.

Yang dimaksud dengan “Visa” dalam Undang-Undang Keimigrasian adalah izin tertulis yang diberikan oleh pejabat yang berwenang pada Perwakilan Republik Indonesia atau ditempat lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah Republik Indonesia yang memuat persetujuan bagi orang asing untuk masuk dan melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia (Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Keimigrasian). Sesuai dengan Pasal 64 Undang-undang Keimigrasian, maka Surat Keputusan Bersama Menteri Luar Negeri dan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor 1413/BU/VIII/79/01 dan Nomor JM/1/12 tanggal 6 Agustus 1979 tentang Peraturan Visa 1979 masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dengan yang baru atau sepanjang belum ada Peraturan Pemerintah-nya.

Yang dimaksud dengan Permohonan Izin adalah:

3. Majikan/Pengusaha/Instansi Pemerintah dan badan usaha lainnya.
4. Tenaga Kerja Warga Asing yang bersangkutan.

Khusus bagi pemohon untuk mendatangkan dan mempekerjakan artis warga negara asing disponsori oleh badan-badan empresariat, dalam hal-hal tertentu hotel-hotel yang bertaraf internasional dapat diajukan sendiri tanpa melalui empresariat. Apabila ditelusuri sejak dikeluarkannya ketentuan yang mengatur tentang mempekerjakan tenaga kerja asing, maka semula larangan mempekerjakan tenaga kerja asing diatur dalam Undang-undang nomor 3 Tahun 1958 yang menyebutkan bahwa



majikan/pengguna tenaga kerja asing dilarang mempekerjakan TKA tanpa izin dari menteri Perburuhan (Pasal 2 ayat (1)).

Selanjutnya dipertegas dalam Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1995 bahwa izin mempekerjakan TKWNAP/TKA diberikan oleh Menteri Tenaga Kerja atau pejabat yang ditunjuk (Pasal 7 ayat (2)). Sekarang dengan UUK disebutkan bahwa setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan, atau dari pejabat yang ditunjuk. Namun kewajiban memiliki izin tersebut tidak berlaku bagi perwakilan Negara asing yang mempergunakan tenaga kerja asing sebagai pegawai diplomatic dan konsuler.

Demikian pula izin mempekerjakan tenaga kerja asing (IMTA) diberikan oleh Menteri Tenaga Kerja atau pejabat yang ditunjuk (Pasal 2 Keppres Nomor 75 Tahun 1995). Semula, khusus mengenai permohonan IKTA dalam rangka penanaman modal asing yang didasarkan kepada Keputusan Menteri tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi Nomor KEP-105/MEN/1977 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Izin Kerja Bagi tenaga Kerja Asing yang akan bekerja dalam rangka Koordinasi penanaman modal, diatur bahwa IKTA dikeluarkan oleh Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Namun berdasarkan Kepmenaker Nomor KEP-03/MEN/1990 bahwa permohonan IKTA yang diajukan oleh pemohon yang merupakan perusahaan dalam rangka PMA dan PMDN, disampaikan kepada Ketua BKPM (Pasal 9 ayat 2). Kemudian Ketua BKPM atas nama Menteri Tenaga Kerja mengeluarkan IKTA dengan tembusan disampaikan kepada instansi eknis (Pasal 10 ayat 2 dan 3).

Selanjutnya pengaturan secara teknis tentang tata cara permohonan penyelesaian IKTA bagi perusahaan dalam rangka PMA dan PMDN, wajib menyesuaikan dan mengikuti ketentuan dalam Kepmenaker Nomor KEP-416/MEN/1990 (Pasal 21). Namun berdasarkan Kepmenaker Nomor KEP-169/MEN/2000 tentang Pencabutan Kepmenaker Nomor KEP-105/MEN/1977 tentang pelimpahan Wewenang Pemberian Izin Kerja



bagi Tenaga Kerja Asing yang akan bekerja dalam rangka Koordinasi Penanaman Modal dan Kepmenaker Nomor KEP-105/MEN/1985 tentang Penunjukan Ketua BKPM untuk Mensahkan RPTKA Dalam Rangka Penanaman Modal, mencabut wewenang pemberian izin kerja (IKTA) oleh Ketua BKPM dalam rangka penanaman modal .

Selanjutnya pemberian IKTA dilaksanakan oleh Menteri Tenaga Kerja (Menaker) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Permohonan IKTA yang diajukan oleh pemohon yang merupakan perusahaan Swasta nasional BRO-1934; Perusahaan Swasta Asing berdasarkan kontrak; BUMN; lembaga-lembaga sosial ekonomi pendidikan dan kebudayaan serta keagamaan; perwakilan dating usaha asing, kantor berita asing dan perwakilan regional asing; perwakilan negara asing dan organisasi internasional; instansi pemerintah dan proyek-proyek pemerintah, serta perusahaan Impresariat, dismapaikan kepada Menteri Negara Kerja atau pejabat yang ditunjuk (Pasal 9 ayat (1)). Kemudian Menteri Tenaga Kerja atau pejabat yang ditunjuk (dengan memperlihatkan pertimbangan dari instansi teknis) mengeluarkan IKTA bagi IKTA permohonan baru, dengan tembusan instansi teknis (Pasal 10 ayat (11) dan (3)). Dalam rangka Otda serta adanya tuntutan instansi/lembaga pemerintah di daerah untuk merealisasikan Undangundang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah yang telah digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, terbiit Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. Pada lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut, khususnya bagi bidang ketenagakerjaan, angka Romawi I huruf A: Penempatan dan Pendayagunaan Tenaga Kerja, angka 7: Perizinan dan Pengawasan, Perpanjangan Izin Penggunaan TKA bahwa Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan untuk melakukan perpanjangan Izin Penggunaan Tenaga Kerja, serta memeriksa kelengkapan persyaratan perizinan. Sebagaimana disebutkan diatas, bahwa pelaksanaan



pengajuan izin mempekerjakan tenaga kerja asing harus melalui sebuah proses sebagaimana yang tertuang dalam Kepmenakertrans No. 20 Tahun 2004 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.

Kemudian jika dikaitkan dengan otonomi daerah, proses pengajuan dan perolehan IMTA hanya membutuhkan waktu 1 (satu) hari, lain halnya jika mengacu pada Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Keputusan menteri tenaga Kerja Nomor 20/MEN/III/2004 tentang Tatacara Memperoleh Izin Mempekerjakan tenaga kerja asing, maka proses untuk mendapatkan izin dimaksud menghabiskan waktu selama sebulan dengan biaya yang cukup besar yaitu lebih dari satu juta rupiah.

Kebutuhan akan tenaga kerja asing (TKA) di Indonesia ternyata masih belum dapat dihindari, namun demikian Hukum Ketenagakerjaan telah menerapkan *selective policy* atas penggunaan tenaga kerja asing (TKA) yaitu tenaga kerja yang benar-benar mempunyai kemampuan dan kualitas managerial yang maksudnya tetap dalam rangka optimalisasi pendayagunaan tenaga kerja di Republik Indonesia dengan cara alih teknologi penggunaan tenaga kerja asing.

Dalam rangka mekanisme alih teknologi tersebut, diatur mekanisme terhadap perusahaan yang mempekerjakan tenaga kerja asing. Instansi yang berwenang untuk melakukan pengawasan atas perusahaan dan tenaga kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing adalah Departemen Tenaga Kerja sebagai instansi yang memberikan izin penempatan tenaga kerja asing. Sedangkan pengawasan tenaga kerja sebagai orang asing merupakan kewenangan Direktorat jenderal Imigrasi yang bertugas melakukan pengawasan saat mereka masuk, demikian juga kegiatan-kegiatan yang dilakukan selama berada di wilayah Indonesia. Untuk mempekerjakan tenaga kerja ahli, pengawasan berada pada departemen teknis sesuai dengan keahliannya seperti Konsultan Hukum Asing, ada pada Departemen Hukum dan HAM.



Deskripsi analisis terhadap data penelitian, baik data penelitian kepustakaan yang berupa bahasa hukum dan terdiri dari peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan maupun data penelitian lapangan yang berkaitan dengan implementasi pengawasan, makadi bawah uraian hasil penelitian sejarah hukum atas Undang-undang Ketenagakerjaan, khususnya yang berhubungan dengan pengawasan tenaga kerja asing (TKA) di Indonesia. Implementasi pengawasan TKA dilaksanakan oleh Departemen Tenaga Kerja, dalam hal ini dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pembinaan dan Pengawasan Ketenagakerjaan dan Departemen Hukum dan HAM, dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi yang pada pelaksanaannya pengawasannya dilakukan koordinasi dengan Instansi terkait.

Jika diteliti dari sisi sejarah hukum, maka perkembangan hukum ketenagakerjaan (perburuhan) di Indonesia telah mengalami perubahan mendasar, demikian pula pengaturan yang berkaitan dengan keberadaan tenaga kerja asing di Indonesia, akan tetapi secara normatif dalam peraturan perundang-undangan masih dimungkinkan ditempatkannya atau beradanya tenaga kerja asing di Indonesia dengan alasan dan tujuan yang berbeda-beda.

Undang-Undang tenaga kerja asing berkaitan erat dengan pemberian kesempatan bekerja bagi tenaga kerja Indonesia. Oleh karena itu dalam rangka pembangunan manusia Indonesia, pemerintah turut campur dalam penempatan tenaga asing, maka dengan turut campurnya pemerintah terjadinya pergeseran sifat hukum perdata yang melekat pada hukum ketenagakerjaan (perburuhan) menjadi bersifat hukum publik.

Undang-undang pertama yang secara khusus mengatur keberadaan tenaga kerja asing di Indonesia yaitu Undang-undang Nomor 3 Tahun 1958 Tentang Penempatan Tenaga Asing, dalam undang-undang tersebut pada prinsipnya memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada tenaga kerja Indonesia untuk menempati posisi dalam segala lapangan pekerjaan, dilain pihak dengan alasan terbatasnya sumber daya



manusia, maka dimungkinkan atau dibolehkannya tenaga kerja asing menempati posisi-posisi tertentu dan bekerja di wilayah Indonesia, akan tetapi tenaga kerja asing yang diperbolehkan bekerja di Indonesia harus dibatasi dan diawasi.

Selain itu dalam melaksanakan penempatan tenaga-tenaga asing sangat berkaitan dengan perkembangan ekonomi, maka pembatasan tenaga kerja asing pada awalnya diarahkan untuk menghilangkan unsur-unsur kolonial dalam struktur ekonomi negara, dalam lapangan usaha yang vital bagi perekonomian nasional, oleh karena itu pengawasan terhadap tenaga-tenaga asing dilakukan agak ketat atau lebih diperkeras, diantaranya dengan menutup jabatan-jabatan tertentu untuk tenaga asing dan menyediakannya khusus untuk tenaga-tenaga Indonesia.

Pada sisi lain substansi Undang-undang Nomor 3 Tahun 1958 Tentang Penempatan Tenaga Asing penekanannya pada penggunaan sistem pemberian ijin untuk memperkerjakan tiap-tiap orang asing, sehingga semua pekerjaan orang asing dapat diawasi oleh Pemerintah. Oleh karena itu ijin masuk bagi orang asing yang hendak bekerja di Indonesia harus dihubungkan dengan izin untuk memperkerjakan orang asing.

Kedua, Undang-undang Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja, perbedaannya dengan undang-undang Nomor 3 Tahun 1958 tentang Penempatan Tenaga Asing, khususnya dalam pengaturan penempatan tenaga asing antara lain: dalam undang-undang Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja pengaturan penempatan tenaga kerja asing di Indonesia di atur tidak secara khusus dalam undang-undang ketenagakerjaan tersendiri, sedangkan prinsip dasar yang menjadi alasan masih dimungkinkannya tenaga asing bekerja di Indonesia adalah berkaitan dengan masalah alih teknologi, perpindahan tenaga kerja, pendampingan kerja dan pelatihan kerja, hal ini ditujukan dalam rangka pendayagunaan tenaga kerja Indonesia. Sedangkan



persamaanya, dalam undang-undang 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja masih dipertahankan substansi hukum yang berkaitan dengan lembaga perizinan dan pengawasan dan substansi hukum yang berhubungan dengan penggunaan dan penempatan tenaga kerja asing pada pelaksanaannya masih dilakukan oleh instansi atau lembaga yang berlainan.

Ketiga, Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan pengaturan yang berkaitan dengan tenaga kerja asing, diatur dalam Pasal 152 sampai dengan Pasal 157, sedangkan berkaitan dengan pengawasan terhadap tenaga kerja asing diatur dalam Pasal 166 dan Pasal 167 Undang-undang Nomor 25 tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan.

Keempat, UUK yang berkaitan dengan pengaturan tenaga kerja asing di atur dalam Pasal 42 sampai dengan 49 dan yang berkaitan dengan pengawasan diatur dalam pasal 176 sampai dengan Pasal 181. Dengan demikian dalam Undang-undang tersebut di atas pada dasarnya masih dimungkinkan tenaga Kerja Asing berkerja di Indonesia, dengan syarat, tatacata perizinnan, perencanaan, pengendalian dan pengawasannya.

Dalam perubahan-perubahan Undang-undang Ketenagakerjaan masih dimasukkan substansi perizinan penggunaan tenaga kerja warga negara sing dengan maksud berbeda. Dalam Undang-undang Ketenagakerjaan yang terbaru yaitu Nomor 13 Tahun 2004 Tentang Ketenagakerjaan, dimungkinkannya penggunaan tenaga kerja warga negara sing tetapi dilaksanakan secara selektif, pembatasan tersebut dilakukan dalam rangka pendayagunaan tenaga kerja Indonesia secara optimal.

Secara normatif dalam UUK diatur mengenai penggunaan tenaga kerja asing yang dilakukan secara selektif, hal ini dimaksudkan dalam rangka pendayagunaan tenaga kerja Indonesia secara optimal dengan cara teknologi penggunaan tenaga kerja asing tersebut, dipihak lain



berkaitan dengan alih teknologi di atas, maka diatur mekanisme pengawasan terhadap perusahaan yang memperkerjakan tenaga asing wajib memiliki izin, dengan demikian dalam undang-undang di atas dipakai lembaga pengawas dan instrumen perizinan, dalam pelaksanaan pengawasan yang salah satunya memakai instrumen perizinan melibatkan beberapa instansi.

Dilain pihak terdapat Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang tersebut mengatur pembagian kewenangan termasuk pembagian kewenangan di bidang ketenagakerjaan, antara lain dalam pasal 13 UU No.32 Tahun 2004 Tentang PEMDA disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota, salah satunya yaitu pelayanan bidang ketenagakerjaan.

Dengan demikian Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota, salah satunya yaitu pelayanan bidang ketenagakerjaan. Dengan demikian Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota dengan kewenangan tersebut berkreasi membuat peraturan daerah (Perda) yang substansinya berkaitan dengan pengaturan ketenagakerjaan di daerah, akan tetapi secara ideal harus terjadi produk hukum daerah menjadi kesatuan sistem, dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan oleh Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan. Dengan kewenangan yang diberikan tersebut dalam implementasinya di daerah-daerah Propinsi, Kabupaten dan, Kota diterbitkan Perda-perda yang mengatur keberadaan tenaga kerja asing di setiap wilayahnya.

Latar belakang pengaturan penggunaan TKA di Indonesia dimaksudkan dalam rangka memberikan perlindungan



kesempatan kerja bagi TKI, maka dilakukan pembatasan penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia. Pengaturan tersebut diatur dalam peraturan perundangundangan ketenagakerjaan yang isinya meliputi: Perencanaan penggunaan tenaga kerja asing di perusahaan atau lembaga tertentu; Perizinan penggunaan tenaga kerja asing berdasarkan keahlian dengan persyaratan tenaga kerja Indonesia dalam rangka alih teknologi (*transfer of knowledge*).

Pelaksanaan bagi penggunaan tenaga kerja asing di perusahaan yang telah di ijin dilakukan pengawasan baik terdapat penggunaan maupun tenaga kerja asing yang bersangkutan agar tidak melakukan penyimpangan atau pelanggaran dalam hal penggunaan tenaga kerja asing sesuai persyaratan yang telah ditetapkan oleh pemerintah yang dicantumkan dalam ijin penggunaan tenaga kerja asing, dalam hal ini ditemukan adanya penyimpangan atau pelanggaran persyaratan dalam penggunaan tenaga kerja asing sesuai dengan ijin yang telah diberikan, maka di ambil tindakan sesuai bobot penyimpangan, pelanggaran yang meliputi: Teguran tertulis dalam rangka pembinaan; Mengeluarkan TKA yang bersangkutan dari lokasi kerja; Penyidikan terhadap penggunaan TKA yang telah melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan dalam penggunaan TKA. Sedangkan pelaksanaan penegakan hukum dalam rangka pengawasan terhadap penggunaan tenaga kerja asing dilakukan melalui koordinasi, baik di tingkat pusat dan daerah dengan instansi terkait sesuai dengan kewenangan masing-masing instansi, antara lain dengan Direktorat Jenderal Imigrasi Departemen Hukum dan HAM; Kepolisian Republik Indonesia dan Instansi terkait lainnya sebagai leading sektir dari penggun tenaga kerja asing.

Direktorat Jenderal Imigrasi Departemen Hukum dan HAM RI sangat berperan dalam pengawasan terhadap TKA yang akan bekerja di Indonesia, dengan mengatr penggunaan tenaga kerja asing sesuai dengan keahliannya yang memang dibutuhkan di dalam negeri, dalam merencanakan serta mengatur dan mengawasi/mengendalikan



penggunaan TKA, sehingga dengan perannya tersebut secara dini dapat diawasi dan dihindari mendatangkan TKA, padahal sebenarnya tenaga ahli di dalam negeri sudah ada.

Selain itu untuk menghindari tidak dipakainya TKA tertentu di dalam negeri, maka secara rutin dilakukan kontrol terhadap keberadaan tenaga kerja asing, dilain pihak Ditjen Imigrasi melalui Subdirektorat Penentuan Status Keimigrasian mempunyai fungsi sebagai berikut: Mempersiapkan rencana dan mengatur pengendalian penggunaan tenaga kerja asing yang bermukim di Indonesia berkaitan dengan penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), dengan fungsi di atas Subdiratorat Penentuan Status Keimigrasian Tenaga Kerja Asing dapat berperan mengendalikan TKA dalam pengertian pengamanan dalam rangka mengatur dan mengarahkan kepada tujuan tertentu, sehingga keberadaan TKA di Indonesia benar-benar dapat didaya gunakan untuk kepentingan nasional yang dalam pelaksanaan pengendalian tersebut lebih menonjol sifat pencegahan atau preventif, sedangkan dalam pengawasan lebih menitikberatkan pada penindakan oleh bidang pengawasan dan penindakan keimigrasian.

Kegiatan Subdirektorat Penentuan Status Keimigrasian masih terbatas pada pengendalian penggunaan tenaga ahli tenaga kerja asing pemegang KIM saja dan penekanannya pada pengaturan alih kerja dari TKA yang bekerja pada perusahaan dalam rangka PMA/PMDN maupun swasta nasional, berkaitan dengan hal tersebut diutamakan kepada orang asing yang benar-benar bermanfaat bagi pemerintah Indonesia dan masih belum ada tenaga kerja bangsa Indonesia yang dapat menggantikan kedudukan TKA tersebut.

Sedangkan tindakan pencegahan yang dilakukan Imigrasi antara lain:

1. Dilakukan pada waktu orang asing mohon Visa di perwakilan RI di luar negeri, pengawasan dikaitkan dengan maksud dan tujuan



datang di Indonesia, selain itu dinilai ada atau tidaknya manfaat bagi pembangunan bangsa dan negara.

2. Pada saat tiba di Indonesia aparat imigrasi melakukan pengawasan dipelabuhan udara/laut, meneliti Visa apakah sah dan masih berlaku atau tidak dalam daftar penangkalan.
3. Pengawasan setelah orang asing memiliki izin tinggal atau pada saat memperpanjang ijin tinggalnya, dicek ada atau tidak penyalahgunaan ijin yang telah diberikan kepada orang asing tersebut.

Selain itu dilakukan pengawasan yang bersifat penindakan/repsesif, kegiatan pengawasan dalam bentuk ini dilakukan oleh aparat imigrasi tidak sekedar berjaga-jaga, tetapi dapat melakukan penindakan jika orang asing yang berada diwilayah Indonesia ternyata tidak bermanfaat dan mengganggu ketentraman dan keamanan nasional. Penindakan tersebut dapat berupa: Mengharuskan orang asing berdiam pada suatu tempat tertentu; Melarang orang asing berada di beberapa tempat tertentu; Mengeluarkan orang asing dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Koordinasi pada dasarnya menciptakan keserasian tujuan, sikap pandangan dan tindakan-tindakan diantara satuan-satuan kerja baik di dalam satu lembaga maupun diantara berbagai lembaga, oleh karena itu koordinasi tidak hanya dalam pelaksanaan akan tetapi harus dimulai dari tahap perencanaan sampai tahap pengawasannya, sehingga dalam rangka pengendalian dan pengawasan terhadap tenaga kerja asing dilakukan koordinasi agar pelaksanaan dalam melakukan tugas dapat terkendali oleh karena:

1. Bidang pengendalian dan pengawasan orang asing dalam hal ini tenaga kerja asing cukup luas dan obyek yang harus dikendalikan dan diawasi cukup banyak serta tugas pengendalian dan pengawasan tersebut dilakukan berbagai instansi sesuai dengan kewenangan dan tanggungjawab masing-masing.



2. Oleh karena itu untuk tercapainya sasaran pengendalian dan pengawasan tenaga kerja asing diperlukan pengendalian dan pengawasan yang terkoordinasi dengan memperhatikan fungsi dan kewenangan masing-masing Instansi, sedangkan instansi di tingkat pusat antara lain: Departemen Tenaga Kerja, Badan Koordinasi Penanaman Modal; Departemen Dalam Negeri; Departemen Hukum dan HAM; Kepolisian RI; Kejaksaan Agung; Departemen Luar Negeri; Departemen Pertahanan dan Keamanan; sedangkan di tingkat daerah disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan/kepentingan setempat.
3. Sedangkan tata kerja koordinasi meliputi kegiatan sebagai berikut: Pertukaran Informasi; Pertemuan Rutin dan Kunjungan on the spot ke lokasi kerja/ perusahaan.

Salah satu bidang keahlian yang diambil untuk mewakili pemanfaatan tenaga ahli adalah Bidang Konsultan Hukum Asing, pengawasan konsultan hukum asing berada pada Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Pengaturan mengenai tenaga konsultan hukum asing di Indonesia pertama kali dikeluarkan pada tahun 1974, yaitu dengan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor J.S.15/24/7 tanggal 6 Juli 1974 Tentang Pelaksanaan Pembatasan Tenaga Kerja Ahli Hukum Warga Negara Asing Pendetang Pada Usaha Pemberian Jasa Dalam Bidang Hukum. Dalam Peraturan Menteri Kehakiman ini diatur mengenai kedudukan ahli hukum asing di Indonesia dan bidang-bidang yang boleh dikerjakannya. Pada saat itu terdapat pembatasan yang sangat ketat yang bagi ahli hukum asing untuk menjadi konsultan hukum di Indonesia, konsultan hukum hanya boleh menjadi penasehat pada kantor konsultan hukum Indonesia. Mereka berkedudukan sebagai karyawan dan hanya boleh memberikan nasehat dalam bidang hukum Negara asalnya atau Hukum Internasional. Oleh karena itu maka mereka dilarang untuk mencampuri Hukum Indonesia baik di luar maupun di muka pengadilan.



Perwakilan atau cabang usaha konsultan hukum asing pada saat itu dilarang berusaha di Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung. Disamping itu konsultan hukum asing bekerja pada kantor konsultan hukum Indonesia tidak boleh merupakan partner kantor konsultan hukum asing di luar negeri atau mempunyai jabatan rangkap. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya kemungkinan konsultan hukum asing tersebut mengutamakan kepentingan partnernya di luar negeri atau kepentingannya sendiri. Semua pembatasan ini dilakukan untuk melindungi kepentingan pada konsultan hukum Indonesia.

Untuk memperkuat peraturan tersebut diatas, maka pada tahun 1985 melalui Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01.HT.04.02 Tahun 1985 tentang Pembatasan Jangka Waktu Bekerja Ahli Hukum Warga Negara Asing Pada Usaha Pemberian Jasa Dalam Bidang Hukum, pemerintah mengeluarkan peraturan baru untuk membatasi jangka waktu bekerja bagi konsultan asing yang bekerja di Indonesia.

Untuk memenuhi kebutuhan akan pelayanan jasa hukum kepada masyarakat dan instansi pemerintah dalam rangka menunjang kegiatan di bidang perdagangan internasional, penanaman modal, perbankan, lembaga keuangan non bank, hak milik intelektual dan berbagai bidang hukum yang terkait lainnya, pemerintah masih memperbolehkan para ahli hukum warga Negara asing bekerja di Indonesia. Untuk itu maka pada tahun 1991 pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.1-HT.04.02 Tahun 1991 tentang Penggunaan Ahli Hukum Warga Negara Asing oleh Kantor Konsultan Hukum Indonesia yang diperbaharui dengan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 1997 perihal yang sama.

Dalam peraturan tersebut dikatakan bahwa yang dimaksud dengan Kantor Konsultan Hukum adalah suatu persekutuan perdata (*maatschap*) yang didirikan oleh para ahli hukum warga Negara Indonesia yang mempunyai tugas memberikan pelayanan jasa hukum kepada masyarakat



di luar pengadilan (non litigasi). Kantor konsulotan hukum Indonesia dapat mempekerjakan ahli hukum warga negara asing sebagai karyawan sesudah mendapat izin bekerja dari Menteri Tenaga Kerja setelah sebelumnya mendapat persetujuan dari Menteri Kehakiman. Untuk mendapat persetujuan tersebut, kantor hukum mengajukan permohonan kepada Menteri Kehakiman dengan tembusan kepada:

1. Menteri tenaga kerja;
2. Dirjen Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman;
3. Surat keterangan pengalaman kerja;
4. Surat keterangan sebagai anggota dari organisasi profesi hukum di luar negeri;
5. Fotocopy dokumen keimigrasian; dan
6. Pasfoto hitam putih ukuran 4 x 6

Dalam rangka memberikan perlindungan kepada tenaga kerja Indonesia maka pada peraturan ini juga diatur mengenai pembatasan jumlah ahli hukum asing yang dapat bekerja pada satu kantor Konsultan Hukum Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam pasal 6 yang berbunyi sebagai berikut: Jumlah ahli hukum warga negara asing yang dapat dipekerjakan pada Kantor Konsultan Hukum Indonesia ditentukan berdasarkan jumlah keseluruhan ahli hukum warga negara Indonesia yang bekerja pada kantor tersebut dengan perbandingan 5 (lima) orang ahli hukum warga negara Indonesia berbanding 1 (satu) orang atau paling banyak 3 (tiga) orang ahli hukum warga negara asing.

Dalam rangka pengawasan maka konsultan hukum yang akan mempekerjakan konsultan hukum asing berkewajiban untuk menyampaikan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendatang (RPTK) kepada Menteri tenaga Kerja dengan tembusan kepada Menteri Kehakiman. Dalam rancana penggunaan tenaga kerja tersebut harus dicantumkan:

1. Jumlah ahli hukum warga negara asing yang diperlukan;
2. Keahlian ahli hukum warga negara asing tersebut;



3. Jangkawaktu penggunaan.
4. Jumlah ahli hukum warga negara Indonesia yang bekerja pada kantor konsultan hukum Indonesia tersebut.
5. Jumlah jam kerja pemberian jasa hukum kepada pemerintah.

Kantor Konsultan hukum Indonesia yang mempekerjakan Ahli Hukum Warga Negara asing diwajibkan membuat laporan berkala setiap 6 (enam) bulan kepada Menteri Kehakiman dengan tembusan kepada Menteri Tenaga Kerja mengenai kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan. Sanksi atas pelanggaran peraturan ini diatur dalam pasal 9 (sembilan) yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut: (1) Setiap ahli hukum warga negara asing yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 dapat dikenakan sanksi berdasarkan peraturan perundangundangan di bidang ketenagakerjaan dan keimigrasian. (2) Menteri Kehakiman atau pejabat yang ditunjuk memberitahukan kepada Menteri Tenaga Kerja mengenai pelanggaran yang dilakukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan dapat mengusulkan pencabutan izin kerja bagi ahli hukum warga negara asing tersebut. Sesuai kebutuhan maka Menteri Kehakiman dapat menetapkan secara berkala bidang-bidang hukum tertentu yang masih memerlukan bantuan tenaga ahli hukum warga negara asing.

4.5. Pandangan dan sikap Para Tenaga Kerja Terkait Pengelolaan Tenaga Kerja di Jawa Barat

Era reformasi yang telah bergulir sejak tahun 1998 telah membawa perubahan mendasar dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu perubahan itu adalah perubahan dalam ketatanegaraan, yaitu dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang direvisi kembali menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang memberikan otonomi lebih luas kepada daerah. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa Daerah Otonom diberi kewenangan yang lebih luas dalam mengelola dan mengembangkan



potensi daerah. Implikasi dari pelaksanaan Otonomi Daerah ini telah melahirkan berbagai isu di antaranya dalam bidang ketenagakerjaan.

Masalah tenaga kerja tempatan/lokal yang kurang mendapat porsi memadai dalam mendapatkan peluang kerja di berbagai perusahaan telah menjadi topik pembicaraan banyak kalangan. Ada pihak yang menginginkan adanya “proteksi” atau perlakuan “diskriminatif positif” terhadap tenaga kerja tempatan agar mereka mampu bersaing dengan tenaga kerja pendatang. Sementara pihak lain beranggapan bahwa persaingan merupakan fakta alamiah dan tidak perlu dibendung dengan proteksi atau perlakuan diskriminatif positif yang perlu adalah pemberdayaan tenaga kerja tempatan agar mereka memiliki kemampuan kompetitif dan keunggulan komparatif.

Terlepas dari perbedaan pandangan dan pendapat berbagai kalangan, yang jelas pelaksanaan pembangunan guna mewujudkan masyarakat yang berkemajuan dan berkesejahteraan perlu didukung oleh tersedianya tenaga kerja yang terampil, terlatih, terdidik dan berkualitas. Untuk itulah maka pemerintah terus melakukan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui peningkatan dan perluasan pendidikan yang semakin merata dan berdaya guna, peningkatan dan perluasan pendidikan keterampilan yang dibutuhkan oleh berbagai bidang pembangunan, serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin mantap. Seiring dengan hal itu, maka pembangunan di bidang ketenagakerjaan secara umum diarahkan pada peningkatan dan pembentukan tenaga kerja yang berkualitas, produktif, efektif, mandiri, dan diharapkan mampu mengisi, menciptakan dan memperluas lapangan kerja serta kesempatan kerja. Sesungguhnya keberhasilan pembangunan di bidang ketenagakerjaan mempunyai kaitan yang sangat erat dan pengaruh timbal balik dengan keberhasilan pembangunan di bidang ekonomi.

Pada satu sisi, pembangunan ekonomi memerlukan tenaga kerja berkualitas dan profesional, dan di sisi lain, perluasan kesempatan kerja



dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi, sementara untuk mendukung keberhasilan pembangunan khususnya pertumbuhan ekonomi diperlukan langkah konkrit dalam hal penyediaan dan penggunaan tenaga kerja. Untuk maksud tersebut diperlukan adanya dukungan perencanaan tenaga kerja yang dapat memberikan arah yang jelas khususnya dalam hal penyusunan program pendidikan dan pelatihan, penyediaan dan penempatan tenaga kerja serta program perluasan kesempatan kerja untuk seluruh sector pembangunan dengan mengacu kepada pendayagunaan seluruh angkatan kerja.

Terkait dengan hal tersebut di atas, maka Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat merasa perlu melakukan kegiatan penyusunan perencanaan tenaga kerja dalam bentuk proyeksi lima tahun ke depan. Hal ini penting mengingat Jawa Barat merupakan Provinsi yang cukup banyak penduduknya, memerlukan adanya suatu perencanaan yang matang tentang ketenagakerjaan, sehingga program pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan dapat disesuaikan dengan kebutuhan akan tenaga kerja, sementara itu tenaga kerja yang telah terdidik dan terlatih tidak hanya mampu bersaing dalam mengisi lapangan kerja yang ada, tapi juga mampu menciptakan dan memperluas lapangan kerja dan kesempatan kerja.

Perencanaan Tenaga Kerja adalah suatu rencana yang memuat pendayagunaan tenaga kerja secara optimal, efisien, efektif dan produktif guna mendukung pertumbuhan ekonomi/sosial secara nasional, regional dan sektoral yang bertujuan untuk memperluas kesempatan kerja seluas-luasnya, meningkatkan produktivitas kerja dan kesejahteraan pekerja. Perencanaan tenaga kerja meliputi; Sistem penentuan target penggunaan tenaga kerja, sistem proyeksi dan penentuan program.

1. Sistem penentuan target. yaitu penentuan target pendayagunaan tenaga kerja menurut sektor, wilayah, pendidikan dan okupasi (jabatan, jenis pekerjaan).



2. Sistem Proyeksi. Sistem ini diperlukan untuk menentukan jumlah dan kualitas angkatan kerja baru yang masuk pasar kerja menurut jenis pendidikan dan jenis keterampilan;
3. Penentuan program khusus, yaitu penentuan program dalam rangka mengatasi kesenjangan antara pendayagunaan dan persediaan tenaga kerja.

Rencana tenaga kerja nasional melaporkan beberapa isu kebijakan penting, antara lain: (1) penguatan lapangan usaha pertanian, (2) industri dan usaha kecil menengah yang ramah ketenagakerjaan, (3) perhatian terhadap sektor informal, (4) penetapan upah buruh yang layak, (5) otonomi daerah dan pasar kerja, (6) pemberdayaan pengusaha local, dan (7) statistik tenaga kerja. Isu-isu tersebut rasanya masih relevan dengan kondisi Provinsi Jawa Barat saat ini sehingga perlu menjadi bahan pertimbangan dalam kebijakan.

Deklarasi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) yang ditandatangani oleh sepuluh kepala negara di Singapura pada November 2007 menjadi sebuah bukti komitmen yang kuat dari negara-negara anggota ASEAN untuk memulai sebuah langkah integrasi dari segi ekonomi. Meskipun ada tiga pilar yang dibangun dalam Komunitas ASEAN, hal yang paling memungkinkan untuk memulai proses integrasi di kawasan Asia Tenggara adalah dari pilar ekonomi.

Selain itu, belajar dari sejarah pendirian beberapa organisasi regional, seperti Uni Eropa, hal yang paling memungkinkan untuk terintegrasi secara mudah adalah dari pilar ekonomi karena tujuan yang hendak dicapai oleh berbagai negara serupa. MEA menjadi sebuah proses integrasi yang memerlukan dukungan dari berbagai lapisan masyarakat untuk meningkatkan kompetensi perekonomian di Asia Tenggara dan menjamin kemajuan kualitas dari berbagai sektor ekonomi negara-negara anggota ASEAN.

Bagi Indonesia, keberadaan MEA menjadi babak awal untuk mengembangkan berbagai kualitas perekonomian di kawasan Asia



Tenggara dalam perkembangan pasar bebas menjelang tahun 2015. MEA menjadi dua sisi mata uang bagi Indonesia: satu sisi menjadi kesempatan yang baik untuk menunjukkan kualitas dan kuantitas produk dan sumber daya manusia (SDM) Indonesia kepada negara-negara lain dengan terbuka, tetapi pada sisi yang lain dapat menjadi titik balik untuk Indonesia apabila Indonesia tidak dapat memanfaatkannya dengan baik.

Peranan tenaga kerja dalam memproduksi sampai mendistribusikan produk dan jasa akan menjadi penting. Dalam era persaingan global, Indonesia harus memperhatikan tenaga kerja dan produksi yang tidak hanya sekadar soal kuantitatif, tetapi juga sisi kualitatif yang perlu diperhatikan. Daya saing Indonesia yang masih terhitung rendah dapat menjadi 'batu sandungan' dalam perannya di MEA. Permasalahan yang ada dari sisi tenaga kerja pun tidak terlepas dari kualitas yang rendah, seperti tingkat pendidikan dan keahlian yang belum memadai. Kesempatan bagi tenaga kerja baru di Indonesia pun 22% lebih buruk dibandingkan Filipina, Malaysia, dan Vietnam.

Dalam Masyarakat Ekonomi ASEAN, tenaga kerja sebagai aktor yang penting dalam produksi, perlu menyadari bahwa persaingan pada tingkat regional akan semakin besar dan kompetitif. Oleh karena itu mau-tidak mau setiap orang yang ada dalam regional Asia Tenggara termasuk Indonesia dan Jawa Barat pada khususnya harus siap menghadapi MEA. Perlu dipahami bahwa persaingan dalam MEA tidak sekadar sebuah negara mampu untuk menghasilkan produk yang memiliki kualitas dengan standar internasional, tetapi juga mampu memproduksi tenaga kerja yang mampu berkompetisi di kancah regional dan global.

Jawa Barat, sebagai salah satu provinsi dengan penduduk terbesar di Indonesia, mampu menghasilkan tenaga kerja dalam kuantitas yang besar. Dari data yang diperoleh diketahui bahwa tenaga kerja di Jawa Barat tidak diimbangi dengan kualitas pendidikan yang dimiliki oleh para pekerja. Mayoritas tenaga kerja Indonesia masih berpendidikan sekolah dasar (46,8%) dan lebih banyak bekerja pada sektor informal (59,81%).



Dari data-data ini, dapat disimpulkan tenaga kerja Jawa Barat masih banyak secara kuantitatif, tetapi belum memiliki kualitas yang memadai. Namun, sikap yang tidak kalah pentingnya dalam menyikapi MEA adalah peningkatan daya saing yang memiliki mutu yang baik dan kesadaran dari setiap individu sebagai bagian dari MEA itu sendiri. Bagi seorang tenaga kerja, peningkatan daya saing dalam MEA merupakan elemen yang tidak dapat dilepaskan karena efisiensi dan kompetensi yang dimiliki seorang tenaga kerja akan mempengaruhi hasil barang ataupun jasa, baik dari segi kualitas maupun kuantitas.

Jika sebuah daerah memiliki daya saing yang tinggi dan mampu berkompetisi di kancah regional dan global, maka dapat dipastikan tenaga kerja yang dimiliki telah mampu mencapai standarisasi dan memiliki reputasi yang patut diperhitungkan. Untuk mencapai standarisasi, setiap tenaga kerja terdidik perlu mendapatkan *Mutual Recognition Agreement* (MRA) sebagai sertifikasi. Sebagai SDM yang potensial, tenaga kerja Indonesia perlu peningkatan yang lebih, khususnya dalam bidang-bidang keilmuan.

Dukungan dari pemerintah provinsi Jawa Barat pun juga tidak dapat dilepaskan untuk memberikan kesadaran bahwa MEA merupakan integrasi yang tidak lagi mungkin untuk dihindari dan satu-satunya cara untuk dapat bersaing di tingkat regional adalah kemampuan yang tinggi, baik dari bidang *hard skill* maupun *soft skill*. Hal ini dibutuhkan karena MEA akan memberikan keleluasaan bagi seluruh masyarakat di negara-negara anggota ASEAN untuk bekerja secara bebas di luar negaranya. Apabila tenaga kerja Jawa Barat belum mampu untuk memberikan kualitas yang memadai meskipun memiliki kuantitas yang begitu banyak, maka persaingan dalam dunia pekerjaan akan semakin sulit untuk dihadapi, khususnya saat bersaing dengan tenaga kerja dari Singapura, Filipina, dan Malaysia yang mana telah memiliki kemampuan *medium skilled*.



Kualitas yang rendah yang dimiliki oleh tenaga kerja di Jawa Barat saat ini bukan berarti harus mundur dari persaingan tenaga kerja pada era MEA. Justru sebaliknya, keberadaan MEA harus dijadikan bagian dari mendorong kualitas dari segi pendidikan dan kemampuan agar tenaga kerja Jawa Barat pun dapat bersaing dalam memperebutkan lapangan pekerjaan di negara sendiri dan negara anggota ASEAN lainnya. MEA diharapkan dapat meningkatkan tingkat partisipasi publik di regional Asia Tenggara untuk mewujudkan integrasi yang berkelanjutan sehingga tidak hanya melahirkan individu-individu yang berdedikasi, tetapi juga dapat mengimplementasikan nilai-nilai yang baik.

MEA bukanlah senjata untuk memantik tenaga kerja Jawa Barat terpuruk di regionalnya sendiri, melainkan sebaliknya, agar tenaga kerja Jawa Barat dapat bertukar pengalaman dari negara-negara anggota ASEAN lainnya. Dengan sebagian besar penduduknya yang berusia produktif, akan sangat sulit membendung tenaga kerja Jawa Barat untuk bekerja dan berkompetisi dalam MEA. Namun, kualitas tenaga kerja Jawa Barat yang masih bermayoritaskan pada tenaga kerja informal akan menjadi masalah dalam menghadapi MEA karena akan ada pembatasan pada tenaga kerja informal.

Dengan adanya MEA, kesadaran akan pentingnya kualitas dalam hidup bermasyarakat menjadi bagian yang tidak terpisahkan untuk mendorong daya saing dan nilai kompetensi dalam setiap SDM. Akan menjadi sia-sia apabila kita yang juga sebagai bagian dari MEA hanya sibuk untuk menggerutu dan menyalahkan pemerintah apabila di dalam diri kita pun tidak ada keinginan untuk bersaing secara regional. MEA harus mampu dimanfaatkan sebaik-baiknya sebagai media mempromosikan diri dalam kancah regional dan “tempat latihan” untuk tenaga kerja Jawa Barat dapat bersaing di kancah internasional dengan kualitas yang lebih dari negara-negara anggota ASEAN lainnya.

Bagi Indonesia, keberadaan MEA menjadi babak awal untuk mengembangkan berbagai kualitas perekonomian di kawasan Asia



Tenggara dalam perkembangan pasar bebas menjelang tahun 2015. MEA menjadi dua sisi mata uang bagi Indonesia: satu sisi menjadi kesempatan yang baik untuk menunjukkan kualitas dan kuantitas produk dan sumber daya manusia (SDM) Indonesia kepada negara-negara lain dengan terbuka, tetapi pada sisi yang lain dapat menjadi titik balik untuk Indonesia apabila Indonesia tidak dapat memanfaatkannya dengan baik.

Peranan tenaga kerja dalam memproduksi sampai mendistribusikan produk dan jasa akan menjadi penting. Dalam era persaingan global, Indonesia harus memperhatikan tenaga kerja dan produksi yang tidak hanya sekadar soal kuantitatif, tetapi juga sisi kualitatif yang perlu diperhatikan. Daya saing Indonesia yang masih terhitung rendah dapat menjadi 'batu sandungan' dalam perannya di MEA. Permasalahan yang ada dari sisi tenaga kerja pun tidak terlepas dari kualitas yang rendah, seperti tingkat pendidikan dan keahlian yang belum memadai. Kesempatan bagi tenaga kerja baru di Indonesia pun 22% lebih buruk dibandingkan Filipina, Malaysia, dan Vietnam.

Dalam Masyarakat Ekonomi ASEAN, tenaga kerja sebagai aktor yang penting dalam produksi, perlu menyadari bahwa persaingan pada tingkat regional akan semakin besar dan kompetitif. Oleh karena itu mau-tidak mau setiap orang yang ada dalam regional Asia Tenggara termasuk Indonesia dan Jawa Barat pada khususnya harus siap menghadapi MEA. Perlu dipahami bahwa persaingan dalam MEA tidak sekadar sebuah negara mampu untuk menghasilkan produk yang memiliki kualitas dengan standar internasional, tetapi juga mampu memproduksi tenaga kerja yang mampu berkompetisi di kancah regional dan global.

Jawa Barat, sebagai salah satu provinsi dengan penduduk terbesar di Indonesia, mampu menghasilkan tenaga kerja dalam kuantitas yang besar. Dari data yang diperoleh diketahui bahwa tenaga kerja di Jawa Barat tidak diimbangi dengan kualitas pendidikan yang dimiliki oleh para pekerja. Mayoritas tenaga kerja Indonesia masih berpendidikan sekolah dasar (46,8%) dan lebih banyak bekerja pada sektor informal (59,81%).



Dari data-data ini, dapat disimpulkan tenaga kerja Jawa Barat masih banyak secara kuantitatif, tetapi belum memiliki kualitas yang memadai. Namun, sikap yang tidak kalah pentingnya dalam menyikapi MEA adalah peningkatan daya saing yang memiliki mutu yang baik dan kesadaran dari setiap individu sebagai bagian dari MEA itu sendiri. Bagi seorang tenaga kerja, peningkatan daya saing dalam MEA merupakan elemen yang tidak dapat dilepaskan karena efisiensi dan kompetensi yang dimiliki seorang tenaga kerja akan mempengaruhi hasil barang ataupun jasa, baik dari segi kualitas maupun kuantitas.

Jika sebuah daerah memiliki daya saing yang tinggi dan mampu berkompetisi di kancah regional dan global, maka dapat dipastikan tenaga kerja yang dimiliki telah mampu mencapai standarisasi dan memiliki reputasi yang patut diperhitungkan. Untuk mencapai standarisasi, setiap tenaga kerja terdidik perlu mendapatkan Mutual Recognition Agreement (MRA) sebagai sertifikasi. Sebagai SDM yang potensial, tenaga kerja Indonesia perlu peningkatan yang lebih, khususnya dalam bidang-bidang keilmuan.

Dukungan dari pemerintah provinsi Jawa Barat pun juga tidak dapat dilepaskan untuk memberikan kesadaran bahwa MEA merupakan integrasi yang tidak lagi mungkin untuk dihindari dan satu-satunya cara untuk dapat bersaing di tingkat regional adalah kemampuan yang tinggi, baik dari bidang hard skill maupun soft skill. Hal ini dibutuhkan karena MEA akan memberikan keleluasaan bagi seluruh masyarakat di negara-negara anggota ASEAN untuk bekerja secara bebas di luar negaranya. Apabila tenaga kerja Jawa Barat belum mampu untuk memberikan kualitas yang memadai meskipun memiliki kuantitas yang begitu banyak, maka persaingan dalam dunia pekerjaan akan semakin sulit untuk dihadapi, khususnya saat bersaing dengan tenaga kerja dari Singapura, Filipina, dan Malaysia yang mana telah memiliki kemampuan medium skilled.



Kualitas yang rendah yang dimiliki oleh tenaga kerja di Jawa Barat saat ini bukan berarti harus mundur dari persaingan tenaga kerja pada era MEA. Justru sebaliknya, keberadaan MEA harus dijadikan bagian dari mendorong kualitas dari segi pendidikan dan kemampuan agar tenaga kerja Jawa Barat pun dapat bersaing dalam memperebutkan lapangan pekerjaan di negara sendiri dan negara anggota ASEAN lainnya. MEA diharapkan dapat meningkatkan tingkat partisipasi publik di regional Asia Tenggara untuk mewujudkan integrasi yang berkelanjutan sehingga tidak hanya melahirkan individu-individu yang berdedikasi, tetapi juga dapat mengimplementasikan nilai-nilai yang baik.

MEA bukanlah senjata untuk memantik tenaga kerja Jawa Barat terpuruk di regionalnya sendiri, melainkan sebaliknya, agar tenaga kerja Jawa Barat dapat bertukar pengalaman dari negara-negara anggota ASEAN lainnya. Dengan sebagian besar penduduknya yang berusia produktif, akan sangat sulit membendung tenaga kerja Jawa Barat untuk bekerja dan berkompetisi dalam MEA. Namun, kualitas tenaga kerja Jawa Barat yang masih bermayoritaskan pada tenaga kerja informal akan menjadi masalah dalam menghadapi MEA karena akan ada pembatasan pada tenaga kerja informal.



BAB VII

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Simpulan

Berdasarkan pada penjelasan bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal berikut: *Pertama*, persoalan tenaga kerja bukan lagi menjadi persoalan sektoral pada satu dinas tertentu, dalam hal ini dinas ketenagakerjaan. Namun persoalan tenaga kerja ternyata menjadi bagian integral dari dimensi kehidupan yang melibatkan berbagai pihak terkait (stakeholders) baik pada struktur pemerintahan, masyarakat, maupun swasta. Pada instansi pemerintah, terdapat instansi-instansi yang terlibat, selain Dinas ketenaga kerjaan, terdapat sejumlah instansi lainnya, yakni: Bidang Ekonomi, Dinas Perdagangan, Dinas Perindustrian, dan lain-lainnya. Pada level masyarakat juga terkait dengan kelompok-kelompok organisasi kemasyarakatan dan kelompok-kelompok organisasi profesi, dan kelompok-kelompok organisasi lainnya. Pada level swasta terdapat korporasi besar dan kecil yang perlu dilibatkan dalam menyelesaikan persoalan ketenagakerjaan ini.

Kedua, optimalisasi tenaga kerja dalam negeri, khususnya yang berada di wilayah Jawa Barat menjadi prioritas bukan dalam basis mengedepankan primordialism, tetapi berorientasi pada pemberdayaan masyarakat Jawa Barat, termasuk dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat Jawa Barat. Namun optimalisasi ini mengalami kendala akibat kurangnya pelatihan tenaga terampil di berbagai sektor baik oleh pemerintah maupun swasta.

Ketiga, rendahnya penyerapan tenaga kerja berimplikasi pada meningkatnya pengangguran, terlebih jika dikorelasikan dengan ketersediaan lapangan kerja di kawasan ASEAN. Sebagian besar tenaga kerja di Jawa Barat masih berpendidikan rendah dengan keterampilan dan keahlian yang kurang memadai (minim), sehingga belum mempunyai



keterampilan dan pengalaman yang baik serta maksimal untuk memasuki dunia kerja. Kualitas tenaga kerja di Jawa Barat tergolong rendah. Kualitas tenaga kerja yang rendah mengakibatkan kesempatan kerja semakin kecil dan terbatas. Karena mayoritas perusahaan-perusahaan atau lapangan kerja lainnya lebih memilih tenaga kerja yang berkualitas baik. Keterampilan dan pendidikan yang terbatas akan membatasi ragam dan jumlah pekerjaan. Rendahnya tingkat pendidikan akan membuat tenaga kerja Indonesia minim akan penguasaan serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Kebijakan pemerintah yang mengamanatkan pengembangan SDM dalam mempersiapkan dan menghasilkan tenaga kerja terampil dan berkualitas menghadapi MEA 2015 belum terrealisasi secara baik. Meskipun realisasi kebijakan ini didukung UU Tenaga Kerja yang mengamanatkan diberikannya pelatihan kerja bagi tenaga kerja. Era perdagangan bebas MEA sudah tidak dapat dihindari. Arus barang dan orang dari negara lain pun yang masuk ke Tanah Air dipastikan akan semakin tinggi, tidak terkecuali di Jabar. Perdagangan bebas MEA, bisa menjadi suatu tantangan sekaligus ancaman bagi tenaga kerja dan pengusaha dalam negeri. Ineu pun mengaku tidak menutup mata bila Jabar dijadikan salah satu daerah tujuan tenaga kerja asing. Terlebih, tenaga kerja dari negara lain sudah mempersiapkan diri untuk masuk ke Tanah Air.

Ketiga, pengendalian tenaga kerja asing belum menjadi perhatian utama semua pihak, khususnya pemerintah. Pengendalian tenaga kerja asing belum dianggap menjadi tanggungjawab bersama baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Padahal efek domina dari hadirnya tenaga asing di Jawa Barat memiliki dampak multi player effect bagi dimensi kehidupan masyarakat. Pengendalian tersebut dapat melalui sertifikasi kompetensi profesi melalui pembentukan BNSP yang bertugas melakukan sertifikasi kompetensi profesi kepada tenaga kerja di berbagai sektor



melalui LSP yang telah diberikan lisensi, agar tenaga kerja mendapat pengakuan kompetensi baik dalam lingkup nasional maupun internasional.

Keempat, koordinasi yang dilakukan dalam menangani pengedaran tenaga kerja belum berjalan secara optimal. Selama ini koordinasi dianggap kurang berjalan secara baik dan sifatnya masih sektoral, belum menjadi bagian integral dari tanggungjawab bersama. Terlebih, saat ini telah memasuki era persaingan bebas ASEAN sehingga tenaga kerja asing bisa lebih mudah masuk ke Indonesia. Perlindungan tenaga kerja Indonesia khususnya Jawa Barat dari serbuan tenaga kerja asing pada era Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) harus dilakukan.

5.2. Rekomendasi

Dari kajian analisis ini, ada sejumlah rekomendasi yang dapat dikemukakan. Rekomendasi ini di dikembangkan melalui serangkaian kegiatan identifikasi dan diskusi.

1. Optimalisasi pelaksanaan kebijakan yang mendukung peningkatan kualitas tenaga kerja perlu terus dilakukan baik pemerintah maupun swasta. Peningkatan kualitas tenaga kerja seperti pelatihan kerja di berbagai sektor baik oleh pemerintah maupun swasta, akan membantu Indonesia dalam mempersiapkan tenaga kerja terampil menghadapi MEA 2015. Sehingga pemerintah dapat memanfaatkan momentum tersebut dalam mengurangi pengangguran dengan ketersediaan lapangan kerja di kawasan ASEAN.
2. Perlu adanya kebijakan pemerintah daerah bagi pengembangan SDM dan pengendalian tenaga asing dalam mempersiapkan dan menghasilkan tenaga kerja terampil dan berkualitas menghadapi MEA 2015. Memang kebijakan tentang tenaga kerja pada tingkat makro sebenarnya telah ada, seperti di dalam UU Tenaga Kerja yang mengamanatkan diberikannya pelatihan kerja bagi tenaga



kerja guna meningkatkan keterampilan dan kualitas hidupnya agar dapat mencapai kesejahteraan sebagaimana tujuan negara dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

3. Koordinasi sebaiknya dimulai secara internal terlebih dahulu pada elemen-elemen pemerintah seperti dinas terkait, aparat penegak hukum serta legislator. koordinasi lintas institusi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat perlu ditambah terutama pada aspek-aspek operasional yang berkenaan dengan pengembangan potensi kelompok-kelompok masyarakat serta peningkatan aspek tenaga kerja.
4. Tahap berikutnya adalah koordinasi dan sosialisasi yang sifatnya nasional dan lebih bertujuan untuk memunculkan *awareness* pada *stakeholders* tenaga kerja secara luas. Untuk itu perlu dibuat semacam PSA (*Public Service Advertisement*) yang memanfaatkan secara optimum berbagai medium. Untuk menekan biaya, perlu dijajaki kerjasama dengan pihak media. Sebagai catatan penting, kerjasama yang sifatnya sosial dengan media hanya bisa dilakukan bila ada interseksi kepercayaan yang memadai serta kesepahaman mengenai inti pesan. Karena itu, program *media relations* perlu dikembangkan terlebih dahulu. Program ini perlu disusun secara sistematis dengan memperhatikan target media. Disarankan agar target media dapat mencakup semua segmen masyarakat secara efisien. Di sini diharapkan muncul interaksi yang menguatkan *trust*. Selain itu, dengan penekanan kembali pesan utama sosialisasi yang merujuk pada aspek hukum serta perlunya kerjasama pada ruang itu, peluang kerjasama dengan media cukup besar.
5. Untuk merubah sikap *stakeholders*, maka koordinasi dan sosialisasi tidak boleh berhenti pada kampanye nasional namun dilanjutkan dengan koordinasi dan sosialisasi yang sifatnya lokal atau setempat. Di sini perlu dipertimbangkan potensi dari fungsi



Public Relations (PR). Intinya, koordinasi dan sosialisasi ini perlu didukung oleh kegiatan-kegiatan yang bentuknya lebih menekankan komunikasi antarpribadi atau komunikasi yang interaktif. Kegiatan yang bisa dipertimbangkan adalah 1) *special event* yang mengambil tema tingkatkan kemampuan tenaga kerja dalam negeri dan stop tenaga kerja asing yang tidak profesional; 2) *public hearing*.

6. Untuk mendukung kegiatan koordinasi dan sosialisasi yang sifatnya lebih lokal di atas, perlu disiapkan materi-materi publikasi yang mendukung tema sosialisasi ketenaga kerjaan, yakni penegakkan hukum. Materi publikasi itu sebaiknya berbentuk *booklet* atau *flyer*. Pertimbangan pemilihan bentuk materi publikasi itu adalah asumsi bahwa publik kini membutuhkan informasi yang lebih detail. Sebagai catatan penting yang perlu dipertimbangkan adalah sebisa mungkin materi publikasi itu bersifat persuasif meski hukum itu sendiri bersifat koersif. Jangan memanfaatkan *fear approach*, jangan menyalahkan satu pihak atas terjadinya banjir tenaga asing selama ini serta perlihatkan bahwa kebanjiran tenaga asing dapat diatasi bila semua pihak bersinergi yang saling menyenangkan.
7. Perlu dipertimbangkan koordinasi dan sosialisasi secara kelembagaan melalui forum-forum masyarakat dan korporasi. Selanjutnya, forum-forum itu perlu difasilitasi agar melakukan kegiatan koordinasi dan sosialisasi pada anggota-anggotanya. Dengan demikian, model komunikasi yang dimanfaatkan adalah komunikasi bertahap. Model ini perlu dipertimbangkan mengingat konformitas atau kerjasama *stakeholders* lebih potensial bila mereka terikat secara kolektif. Pada korporasi ini bisa dilakukan pada forum-forum korporasi yang ada seperti Forum CD, atau forum korporasi lain. Pada masyarakat, sosialisasi dapat



dilakukan pada pokmas-pokmas yang telah terbentuk atau melalui ormas-ormas besar yang berkembang dan memiliki akar.

8. Sebagai rekomendasi terakhir, pemkab/ Pemkot perlu dilibatkan secara aktif dalam program penanganan tenaga kerja. Keterlibatan mereka diharapkan mulai dari penyusunan strategi sampai implementasi. Pada tahap penyusunan strategi, peran Pemkab/Pemkot adalah identifikasi *stakeholders* untuk dipersuasi/di-*lobby*. Sementara pada tahap implementasi, Pemkab/Pemkot dapat menjadi fasilitator. Bila dipertimbangkan telah siap, Pemkab/Pemkot dapat menjadi pihak utama yang menyelenggarakan program sosialisasi pengendalian ketenagakerjaan. Di sini, Pemkab/Pemkot bukan hanya berperan sebagai fasilitator, namun juga pihak yang mengoperasionalkan konsep utama yang disusun bersama-sama pemerintah, masyarakat dan korporasi.