



PERIZINAN DAN PENGAWASAN PENGGUNAAN TENAGA KERJA ASING DI INDONESIA

Sulasi Rongiyati*)

Abstrak

Pemerintah membantah pemberitaan media mengenai serbuan tenaga kerja asing (TKA) asal China di Indonesia dalam jumlah jutaan orang, namun melalui Kementerian Ketenagakerjaan, pemerintah mengakui ditemukannya penyalahgunaan izin oleh TKA. Hal ini menunjukkan adanya permasalahan pengawasan yang belum optimal terhadap penggunaan TKA di Indonesia. Tulisan ini membahas bagaimana pemberian izin dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap TKA. Peraturan perundang-undangan yang mengatur penggunaan TKA telah memberikan acuan yang jelas mengenai perizinan dan pengawasan, namun dalam tataran implementasi belum sepenuhnya dapat dilakukan. Pelaksanaan pengawasan yang terkendala oleh keterbatasan sumber daya manusia (SDM) dan anggaran serta kebijakan bebas visa kunjungan yang disalahgunakan oleh TKA menjadi beberapa penyebab terjadinya pelanggaran oleh TKA. Menghadapi era globalisasi ketenagakerjaan, Pemerintah perlu mempersiapkan TKI yang kompeten dan profesional di bidangnya melalui pendidikan dan pelatihan, serta mengoptimalkan sistem pengawasan penggunaan TKA.

Pendahuluan

Di tengah keterbatasan lapangan kerja bagi angkatan kerja Indonesia, berita mengenai serbuan tenaga kerja asing (TKA) asal China ke wilayah Republik Indonesia menjadi perbincangan di masyarakat. Sejumlah media memberitakan jumlah TKA asal China yang masuk ke Indonesia mencapai 10 juta orang, tetapi angka tersebut dibantah oleh Pemerintah. Direktur Jenderal Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja dan Perluasan Kesempatan Kerja Kementerian Ketenagakerjaan (Dirjen Binaperta Kemenaker) Hery Sudarmanto mengungkapkan bahwa jumlah TKA yang ada di Indonesia per November 2016 adalah 74.183 orang. China, dengan 21.271 orang tenaga kerja, menempati

urutan pertama sebagai negara yang paling banyak mengirimkan tenaga kerjanya ke Indonesia, disusul oleh Jepang di posisi kedua dengan 12.490 orang tenaga kerja. Lebih lanjut Hery membenarkan terjadinya pelanggaran di lapangan terkait penyalahgunaan izin kerja TKA asal China. Modus yang ditemukan oleh Kemenaker antara lain mencantumkan posisi tenaga ahli dalam dokumennya, namun faktanya pekerjaan yang dilakukan oleh para pekerja asing tersebut tidak sesuai dokumen. Selain itu, ditemukan pekerja asing ilegal yang tidak memiliki izin kerja. Hingga akhir 2016, jumlah tenaga kerja asing bermasalah yang ditangani Kemenaker mencapai 673 orang, meliputi 587

*) Peneliti Madya Hukum Ekonomi pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: susidhan@yahoo.com



orang TKA ilegal tanpa izin kerja dan sisanya melakukan pelanggaran izin. Sementara itu hasil Operasi Pengawasan Orang Asing yang dilakukan oleh Dirjen Imigrasi pada awal tahun 2017 menjangkit 32 WNA asal Vietnam, Kazakhstan, Uzbekistan, RRT, Maroko, dan Rusia yang bekerja di tempat hiburan malam di kota Bogor tanpa izin kerja.

Masuknya TKA ilegal ke Indonesia tidak lepas dari dampak pemberlakuan pasar bebas dan kebijakan pemerintah Indonesia memberikan bebas visa kunjungan ke beberapa negara untuk menarik wisatawan manca negara berkunjung ke wilayah Indonesia. Sesuai dengan Peraturan Presiden No. 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan (Perpres No. 21 Tahun 2016) yang mulai berlaku tanggal 10 Maret 2016, sebanyak 169 negara menjadi negara penerima bebas visa kunjungan dari Indonesia. Namun, kebijakan pemerintah tersebut berdampak pada penyalahgunaan izin, seperti menyalahgunakan izin tinggal, *overstay* (kelebihan masa tinggal) dan tidak dapat menunjukkan dokumen perjalanan. Menurut Kepala Bagian Humas dan Umum Direktorat Jenderal Imigrasi, Agung Sampurno, sejak diberlakukan Perpres No. 21 Tahun 2016, orang asing yang masuk ke Indonesia dengan menggunakan bebas visa sebanyak 5.170.883 orang. Angka tersebut tidak menunjukkan peningkatan jumlah orang masuk, karena pada saat yang bersamaan pengguna visa jenis lain beralih ke bebas visa kunjungan.

Pengamat ketenagakerjaan dari Universitas Airlangga Hadi Subhan mengatakan, terlepas dari jumlah TKA asal China yang ada di lapangan, persoalan sebenarnya yang dihadapi Indonesia terletak pada pengawasan terhadap penggunaan izin yang belum maksimal. Terkait dengan hal tersebut, Komisi III DPR RI berencana memanggil Dirjen Imigrasi pada awal 2017. Anggota DPR dari Komisi III Muslim Ayub mengatakan bahwa DPR akan fokus memastikan apakah warga negara China yang masuk ke Indonesia benar-benar merupakan turis atau mereka menggunakan visa turis untuk bekerja di Indonesia. Bahkan, Ketua Komisi IX DPR RI yang membidangi ketenagakerjaan, Dede Yusuf Macan Efendi mengusulkan agar masalah TKA ini dibahas pada tingkat Panitia Khusus DPR RI.

Permasalahan TKA asal China dan beberapa negara lainnya merupakan salah satu gambaran permasalahan TKA di Indonesia. Oleh karena itu tulisan ini akan mengkaji bagaimana kebijakan Pemerintah mengenai perizinan dan pengawasan TKA di Indonesia.

Perizinan Tenaga Kerja Asing

Penggunaan TKA merupakan salah satu konsekuensi logis penerapan perjanjian *World Trade Organization* (WTO) dan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) serta kebijakan penanaman modal di Indonesia. Sesuai dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan), dasar filosofi penggunaan TKA adalah dalam rangka peningkatan investasi, ekspor, alih teknologi dan alih keahlian kepada tenaga kerja warga negara Indonesia (TKI), serta perluasan kesempatan kerja. Pada sisi lain, kebijakan penanaman modal yang diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU Penanaman Modal) secara legal membuka kesempatan bagi perusahaan penanaman modal untuk menggunakan tenaga ahli warga negara asing untuk jabatan dan keahlian tertentu, dengan tetap memprioritaskan TKI, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 ayat (1) UU Penanaman Modal.

TKA masuk ke Indonesia dapat melalui dua cara, yaitu penugasan dan rekrutmen (Suhandi, 2016: 138). Cara penugasan adalah penempatan pegawai oleh perusahaan multinasional untuk menduduki satu posisi/jabatan tertentu di salah satu cabang ataupun anak perusahaan di Indonesia dalam jangka pendek atau jangka panjang. Berdasarkan jangka waktunya, penugasan dapat bersifat jangka pendek (kurang dari satu tahun) dan jangka panjang (lebih dari satu tahun). Sedangkan cara rekrutmen adalah masuknya TKA melalui jalur penerimaan pegawai, baik yang berstatus kontrak maupun tetap, rekrutmen tersebut pada umumnya dilakukan oleh perusahaan lokal yang memiliki bisnis berskala global sehingga membutuhkan TKA sebagai upaya menghadapi kompetisi di dunia internasional.

Dalam UU Ketenagakerjaan, penggunaan TKA diatur dalam Bab VIII Pasal 42 sampai dengan Pasal 49. Berdasarkan UU Ketenagakerjaan, perizinan penggunaan TKA dilakukan melalui dua tahap, yaitu tahap proses Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) dan proses Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA). Setiap pemberi kerja yang menggunakan TKA wajib memiliki RPTKA dari Menteri Ketenagakerjaan (dikecualikan instansi pemerintah, badan-badan internasional, dan perwakilan negara asing). RPTKA yang sekurang-kurangnya memuat alasan penggunaan TKA; jabatan dan/atau kedudukan TKA asing dalam struktur organisasi perusahaan yang bersangkutan; jangka waktu penggunaan TKA; dan penunjukan tenaga kerja warga negara Indonesia sebagai pendamping tenaga kerja asing yang dipekerjakan, merupakan dasar diterbitkannya IMTA.

Persyaratan penggunaan TKA diatur lebih lanjut dalam Permenaker No. 16 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Permenaker No. 35 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Permenaker No. 16 Tahun 2015, khususnya Pasal 36, antara lain: (1) memiliki pendidikan yang sesuai dengan syarat jabatan yang akan diduduki oleh TKA; (2) memiliki sertifikat kompetensi atau memiliki pengalaman kerja sesuai dengan jabatan yang akan diduduki oleh TKA paling kurang 5 tahun; (3) membuat pernyataan wajib mengalihkan keahliannya kepada TKI pendamping yang dibuktikan dengan laporan pelaksanaan diklat; (4) melampirkan draf perjanjian kerja atau perjanjian melakukan pekerjaan.

Persyaratan tersebut merupakan bentuk proteksi yang diberikan oleh Pemerintah terhadap TKI agar tidak semua bidang pekerjaan dapat diisi oleh TKA. Dalam hal ini penggunaan TKA selain harus memenuhi syarat-syarat administrasi keimigrasian, juga harus sesuai dengan peruntukan dan kompetensi yang dipersyaratkan peraturan perundang-undangan serta melakukan alih teknologi melalui pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan oleh perusahaan pengguna TKA. Alih teknologi dimaksudkan agar TKI mampu meningkatkan kualitas dan kompetensi, sehingga selanjutnya TKI dapat bersaing secara profesional, khususnya dalam menjawab tantangan globalisasi di bidang ketenagakerjaan.

Dibukanya “kran” TKA dalam perusahaan penanaman modal dapat berdampak pada “serbuan” TKA ke Indonesia, meskipun Pasal 10 ayat (1) UU Penanaman Modal mengharuskan perusahaan penanam modal untuk mengutamakan tenaga kerja WNI untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerjanya. Fakta bahwa perjanjian kerja merupakan hubungan keperdataan menyebabkan perusahaan yang membutuhkan tenaga kerja dapat menentukan dengan siapa akan melakukan perjanjian dan isi perjanjian kerjanya. Bagi perusahaan penanaman modal asing, kecenderungan menggunakan TKA akan semakin tinggi jika TKI tidak memiliki daya saing dari sisi keahlian dan profesionalitas. Pada sisi lain beberapa ketentuan yang bersifat memberi perlindungan kepada TKI dalam menghadapi persaingan dengan TKA, seperti kewajiban bagi perusahaan untuk menyediakan lapangan kerja bagi 10 orang TKI untuk penggunaan setiap orang TKA dan kewajiban TKA memiliki sertifikasi kemampuan berbahasa Indonesia, telah dihapus berdasarkan Permenaker No. 35 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

Pengawasan terhadap Tenaga Kerja Asing

Prinsip pengawasan ketenagakerjaan merupakan serangkaian kegiatan dalam mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan di bidang ketenagakerjaan. Oleh karena itu Pasal 176 UU Ketenagakerjaan menegaskan pengawasan ketenagakerjaan dilakukan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan yang mempunyai kompetensi dan independen guna menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan.

Pengawasan terhadap TKA dilakukan terhadap penerapan norma hukum ketenagakerjaan dengan cara melakukan pemeriksaan secara rutin dan periodik terhadap perusahaan yang mempekerjakan TKA. Pengawasan dilakukan antara lain dengan memeriksa kelengkapan administrasi yang harus dimiliki oleh perusahaan; kesesuaian antara dokumen administrasi dengan pelaksanaan di lapangan; penindakan terhadap pelanggaran norma penggunaan TKA; dan merekomendasikan kepada Ditjen Imigrasi atau Kantor Imigrasi setempat agar dilakukan tindakan keimigrasian terhadap TKA.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan bidang ketenagakerjaan menjadi urusan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Undang-Undang ini mengamanatkan pemerintah pusat berwenang menetapkan sistem pengawasan dan mengelola petugas pengawas ketenagakerjaan, sedangkan pemerintah provinsi berwenang menyelenggarakan pengawasan ketenagakerjaan. Dalam kaitan ini, untuk mengimplementasikan sistem pengawasan ketenagakerjaan yang memadai, dibutuhkan koordinasi dan kerja sama pemerintah pusat dan daerah.

Dalam implementasinya, pengawasan terhadap penggunaan TKA yang dilakukan oleh Kementerian Ketenagakerjaan dan pemerintah provinsi belum berjalan secara maksimal. Keterbatasan di bidang sarana dan prasarana pengawasan, khususnya jumlah SDM pengawas yang tidak seimbang dengan jumlah perusahaan pengguna TKA dan anggaran pelaksanaan pengawasan menjadi kendala utama. Dirjen Binapenta Hery Sudarmanto mengakui adanya ketimpangan jumlah pengawas dengan jumlah perusahaan yang harus diawasi. Sebagai contoh, di Provinsi Jawa Timur terdapat 40.000 perusahaan sedangkan jumlah pengawas hanya 200 orang. Demikian pula Kota Surabaya dengan 15.000 perusahaan, hanya memiliki 15 orang pengawas, artinya rata-rata satu orang pengawas harus mengawasi 1.000 perusahaan.

Minimnya pengawasan berdampak munculnya pelanggaran di lapangan, seperti penyalahgunaan izin kerja TKA yang tidak sesuai dengan dokumen, TKA bekerja tidak sesuai dengan standar jabatan yang ditentukan, TKA tidak melakukan pendampingan/ alih teknologi kepada TKI pendamping, dan penyalahgunaan dokumen keimigrasian dengan memanfaatkan visa kunjungan.

Berkaitan dengan kebijakan bebas visa kunjungan yang diberlakukan bagi negara-negara penerima, Pemerintah perlu mencermati untung ruginya bagi Indonesia. Pertanyaan yang perlu dipertimbangkan adalah apakah kebijakan tersebut mampu meningkatkan jumlah wisatawan asing berkunjung ke Indonesia secara signifikan, sehingga berdampak positif terhadap perekonomian nasional atau justru banyak dimanfaatkan oleh warga negara asing untuk masuk ke wilayah Indonesia dan bekerja secara ilegal, sehingga berdampak negatif bagi perekonomian dan keamanan nasional.

Penutup

Ketentuan perizinan penggunaan TKA, baik yang diatur dalam UU Ketenagakerjaan, UU Penanaman Modal, maupun peraturan pelaksanaannya telah memberikan pengaturan yang jelas sekaligus memberikan perlindungan kepada TKI melalui beberapa ketentuan seperti penempatan TKA harus sesuai keahlian yang dibutuhkan perusahaan, hanya untuk posisi jabatan tertentu yang ditetapkan oleh Menteri Ketenagakerjaan, dan adanya kewajiban alih keahlian kepada TKI pendamping melalui pendidikan dan latihan. Namun, pengawasan yang belum optimal dan kebijakan bebas visa kunjungan berpengaruh terhadap munculnya pelanggaran oleh perusahaan pengguna TKA atau TKA yang bersangkutan.

Pemerintah perlu mengantisipasi dampak globalisasi ketenagakerjaan dengan menyiapkan TKI yang memiliki kompetensi dan profesional di bidangnya sehingga mampu bersaing dengan TKA. Untuk itu pemerintah perlu memperbanyak pendidikan vokasional yang mampu menghasilkan tenaga kerja terdidik siap pakai dan meningkatkan pengawasan penggunaan TKA dengan memperbanyak SDM pengawas. Di bidang keimigrasian, kebijakan pemberian bebas visa kunjungan juga perlu dilakukan secara selektif hanya kepada negara-negara yang dinilai mampu memberikan kontribusi positif pada perekonomian dan kerja sama antar-negara. Langkah tersebut perlu didukung oleh DPR RI, baik melalui regulasi maupun pengawasan kinerja Pemerintah melalui komisi terkait. Dukungan regulasi dapat dilakukan

melalui revisi UU Ketenagakerjaan dan RUU Pengawasan Ketenagakerjaan yang telah masuk ke dalam Prolegnas 2014-2019. Pengawasan DPR melalui Komisi IX yang membidangi ketenagakerjaan dan Komisi III yang membidangi hukum juga perlu lebih dioptimalkan.

Referensi

- “Berapa Sebenarnya Jumlah Tenaga Kerja Asal Cina yang Masuk ke Indonesia?“, <http://www.bbc.com/indonesia/>, diakses 5 Januari 2017.
- Enny Sri Hartati, “Jurus Menjinakkan Fenomena Tenaga Kerja Ilegal”, *Kompas*, 2 Januari 2017.
- “Imigrasi: Tenaga Kerja Asal China Mencapai 31 Ribu Orang”, <https://nasional.tempo.co/read/news/>, diakses 5 Januari 2017.
- “Moratorium Bebas Visa Diperlukan”, *Republika*, 3 Januari 2017.
- “Penyalahgunaan Bebas Visa Kunjungan Imigrasi Tiongkok Banyak Melakukan Pelanggaran”, <http://rri.co.id/>, diakses 6 Januari 2017.
- “Respons Pemerintah Tanggapi Isu Serbuan Tenaga Kerja China”, [/http://nasional.kompas.com/](http://nasional.kompas.com/), diakses 5 Januari 2017.
- “Selidiki Tenaga Kerja Asing Asal China DPR Dorong Gunakan Hak Angket”, <http://www.kompas.com/>, diakses 5 Januari 2017.
- “Siaran Pers: Puluhan Orang Asing Terjaring Operasi Pengawasan Orang Asing”, <http://www.imigrasi.go.id/>, diakses 14 Januari 2017.
- Suhandi, “Pengaturan Ketenagakerjaan terhadap Tenaga Kerja Asing dalam Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi ASEAN di Indonesia”, *Perspektif* Volume XXI No. 2 Edisi Mei Tahun 2016, [Jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/download/](http://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/download/), diakses 4 Januari 2017.