

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan Tenaga Kerja**

##### **1. Pengertian Pengawasan Secara Umum**

Secara umum bahwa pengawasan merupakan segala sesuatu yang berkaitan dengan proses penilikan, penjagaan serta pengarahan yang dilakukan dengan teratur, agar objek yang diawasi berjalan menurut semestinya. Dalam Kamus Bahasa Indonesia, istilah “pengawasan” berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi. Pengawasan juga merupakan fungsi atau tugas dari pimpinan untuk mencocokkan sampai di manakah program atau rencana yang telah ditetapkan dilaksanakan.<sup>4</sup>

Dengan adanya pengawasan akan diketahui adanya kekurangan, hambatan-hambatan, kelemahan, kesalahan, dan kegagalan untuk kemudian dicari jalan mengatasinya. Pengawasan adalah segenap kegiatan untuk meyakinkan dan menjamin bahwa tugas/pekerjaan telah dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, kebijaksanaan yang telah digariskan dan perintah (aturan) yang diberikan. Alasan melakukan pengawasan adalah:

---

<sup>4</sup> Lely Indah Mindarti. 2007. *Revolusi Administrasi Publik: Aneka Pendekatan dan Teori Dasar*. Malang, Partner Press. hlm 7-8.

- a. Adanya pelanggaran dalam pelaksanaan perencanaan,
- b. Terjadinya kesalahfahaman pihak perencana dan pelaksana,
- c. Kemungkinan kurangnya penjabaran mengenai pekerjaan,
- d. Kemungkinan bawahan kurang menguasai pekerjaan.

Tujuan Pengawasan pada dasarnya untuk menjamin ketepatan pelaksanaan sesuai rencana, kebijaksanaan dan perintah (aturan yang berlaku). Menertibkan kordinasi kegiatan, kalau pelaksana pengawasan banyak, jangan ada objek pengawasan dilakukan berulang-ulang, sebaliknya ada objek yang tak pernah tersentuh pengawasan, mencegah pemborosan dan penyimpangan.<sup>5</sup>

Pengawasan mempunyai prinsip untuk melindungi masyarakat, maka pemborosan dana yang ditanggung masyarakat harus dicegah oleh penyimpangan yang dilakukan pihak kedua. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan. Tujuan akhir suatu pekerjaan yang professional adalah terciptanya kepuasan masyarakat (konsumen), masyarakat puas akan datang kembali dan mengajak teman-temannya, sehingga meningkatkan produksi/penjualan yang akhirnya akan meningkatkan pendapatan perusahaan. Membina kepercayaan masyarakat pada kepemimpinan organisasi. Jika barang atau jasa yang dihasilkan memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat, maka masyarakat tidak saja percaya pada pemberi jasa, tapi juga pada institusi yang memberikan

---

<sup>5</sup> Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, 1986, hal 2.

mengoreksi pelaksanaan kegiatan apabila diketahui ada penyimpangan. Penyimpangan di sini berarti ada kegiatan pelaksanaan tugas yang tidak sesuai dengan undang-undang, prosedur yang ditetapkan yang kalau tidak dikoreksi akan menyebabkan organisasi akan menyimpang makin jauh dari tujuannya.<sup>6</sup> Jika pengawasan dilakukan dengan pada saat kegiatan berlangsung maka evaluasi dilakukan setelah kegiatan selesai namun di dalam prakteknya kedua kegiatan ini hampir sama bentuknya karena setiap kegiatan pengawasan pasti akan terkait dengan evaluasi dan setiap kegiatan evaluasi pasti mengandung aspek pengawasan.

Dapat didefinisikan juga bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menjaga agar semua peraturan dipenuhi atau dijalankan, maka sebenarnya kegiatan ini harus dilaksanakan oleh semua orang dalam organisasi. Demikian juga petugas yang melakukan pemeriksaan yang berkaitan dengan usaha maupun bentuk lain yang pada hakikatnya melakukan pengawasan memberitahukan jumlah dan jenis objek pengawasan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Selama ini yang dianggap pengawasan adalah orang mengawasi orang misalnya kegiatan seorang petugas yang dalam ikatan dinas perijinan maupun dalam bentuk umum yang mengawasi petugas lainnya dalam suatu program dan organisasi.

Menurut para ahli, mengemukakan bahwa pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

penyimpangan-penyimpangan.<sup>7</sup> Pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan untuk memperbaiki penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana. Pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah digariskan terlebih dahulu apakah sudah dilaksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai. Sebagai bahan perbandingan diambil beberapa definisi pengawasan yaitu:

- a) Bahwa pengawasan diartikan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan prosesnya.<sup>8</sup>
- b) Juga merupakan kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan dalam kinerja. Artinya pengawasan merupakan suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan programnya. Jadi pengawasan berupa upaya yang sistematis untuk

---

<sup>7</sup> Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004, hal 12.

<sup>8</sup> Ibid. hlm 13

menetapkan kinerja yang setandar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi.<sup>9</sup>

Setelah melihat definisi tentang pengawasan diatas, maka pengawasan dapat dikatakan suatu proses kegiatan yang terus-menerus dilaksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, kemudian diadakan penilaian serta mengoreksi apakah pelaksanaannya sesuai dengan semestinya atau tidak. Selain itu Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata telah dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai.<sup>10</sup> Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan serta mengevaluasi sebab-sebabnya. Akan tetapi kalau diterjemahkan begitu saja istilah *controlling* dari bahasa Inggris, maka pengertiannya lebih luas dari pengawasan yaitu dapat diartikan sebagai pengendalian, padahal kedua istilah ini berbeda karena dalam pengendalian terdapat unsur korektif.

Istilah "pengendalian" berasal dari kata "kendali" yang berarti mengekang atau ada yang mengendalikan. Jadi berbeda dengan istilah pengawasan, produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada objek yang dikendalikan. Terhadap pengendalian kewenangan untuk mengadakan tindakan korektif itu sudah terkandung di dalamnya, sedangkan

---

<sup>9</sup> Kadarman, *Pengawasan dan Aparatur Pemerintah*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2001, hlm 159.

<sup>10</sup> Jhon Salindeho, *Tata Laksana dalam Manajemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hal 39.

dalam pengertian pengawasan tindakan korektif itu merupakan proses lanjutan. Pengendalian adalah pengawasan ditambah tindakan korektif. Sedangkan pengawasan adalah pengendalian tanpa tindakan korektif. Namun sekarang ini pengawasan telah mencakup kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan penilaian terhadap kegiatan. Menurut Prayudi, dalam mencapai pelaksanaan pengawasan terhadap beberapa asas antara lain: Asas tercapainya tujuan, ditujukan ke arah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan atau deviasi perencanaan; Asas efisiensi, yaitu sedapat mungkin menghindari deviasi dari perencanaan sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain diluar dugaan; Asas tanggung jawab, asas ini dapat dilaksanakan apabila pelaksana bertanggung jawab penuh terhadap pelaksana perencanaan; Asas pengawasan terhadap masa depan, maksud dari asas ini adalah pencegahan penyimpangan perencanaan yang akan terjadi baik di waktu sekarang maupun di masa yang akan datang.

Beberapa bentuk asas dalam pengawasan tersebut merupakan unsur yang diperlukan dalam pengawasan yang harus dipatuhi dan dijalankan. Disamping itu terdapat prinsip-prinsip pengawasan itu adalah sebagai berikut:<sup>11</sup>

- a) Objektif. Yaitu pengawasan harus bersifat objektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya.

---

<sup>11</sup> Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hal 80

- b) Berasal dari keputusan pimpinan. Yaitu untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan-kesalahan dan penyimpangan, pengawasan harus bertolak pangkal dari keputusan pimpinan yang tercermin dalam: tujuan yang ditetapkan, rencana kerja yang telah ditentukan, kebijaksanaan dan pedoman kerja yang telah digariskan, perintah yang telah diberikan, peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
- c) Preventif. Yaitu bahwa pengawasan tersebut adalah untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, yang harus efisien dan efektif, maka pengawasan harus bersifat mencegah jangan sampai terjadi kesalahan-kesalahan, berkembangnya serta juga terulangnya kesalahan-kesalahan dalam kinerja.
- d) Efisiensi dan membimbing maksudnya adalah bahwa pengawasan haruslah dilakukan secara efisien, bukan justru menghambat efisiensi pelaksanaan kerja, serta harus bersifat membimbing dan mendidik agar pelaksana dapat meningkatkan kemampuan untuk melakukan tugas-tugas yang ditetapkan sesuai dengan prosedur.

Pengawasan yang dilakukan adalah bermaksud untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan sehingga dapat terwujud daya guna, hasil guna, dan tepat guna sesuai rencana dan sejalan dengan itu, untuk mencegah secara dini kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan. Dengan demikian pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan.

Tujuannya adalah:

- a) Untuk mengetahui lancar atau tidaknya dalam urusan perizinan terhadap seorang tenaga kerja asing.
- b) Untuk menanggulangi kesalahan yang dibuat dengan melihat kelemahan-kelemahan, kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru dalam sebuah kinerja.
- c) Untuk menelaah dan memperhatikan pekerjaan yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula, serta mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan dapatkah diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut.

Hal tersebut diatas akan tercapai jika hasil-hasil pengawasan maupun memperluas dasar untuk pengambilan keputusan setiap pimpinan dilaksanakan. Hasil pengawasan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan rencana kegiatan rutin dan rencana berikutnya. Dari uraian di atas dapatlah kita ambil kesimpulan bahwa pada dasarnya pengawasan bertujuan untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan yang terjadi nantinya dapat digunakan sebagai pedoman untuk mengambil kebijakan guna mencapai sasaran yang optimal.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> M.Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen dalam Organisasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hal.18.

## 2. Pengawasan Ketenagakerjaan

### a. Pengertian menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003

Jika membahas definisi pengawasan ketenagakerjaan, maka ada beberapa pengertian yang dikemukakan dibawah ini yaitu tentang pengawasan ketenagakerjaan baik yang disampaikan para ahli maupun yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan. Dalam peraturan perundang-undangan yang menuliskan pengertian tentang pengawas ketenagakerjaan dapat kita lihat dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menuliskan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan ketenagakerjaan adalah kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.<sup>13</sup> Pengertian ini merupakan pengertian yang juga digunakan di semua peraturan yang mengatur tentang pengawasan ketenagakerjaan sehingga pengertian ini merupakan pengertian yang baku dalam mendefinisikan pengawasan ketenagakerjaan. Sesuai Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor. 23 Tahun 1948 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan, guna pengawasan adalah:

- 1) Mengawasi berlakunya Undang-undang dan peraturan ketenagakerjaan khususnya,
- 2) Mengumpulkan bahan keterangan tentang soal hubungan kerja dan batas waktu tenaga kerja asing tersebut berada di Indonesia,

---

<sup>13</sup> Darwan Prints, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994, hal. 105

- 3) Menjalankan pekerjaan lainnya yang diserahkan kepadanya dengan undang-undang dan peraturan lainnya.

b. Pembentukan Pengawas Ketenagakerjaan

Dalam rangka memenuhi kebutuhan Pengawas Ketenagakerjaan dilakukan pengadaan Pengawas Ketenagakerjaan yang telah dibentuk. Pengadaan Pengawas Ketenagakerjaan sebagaimana dimaksud, dilaksanakan melalui:

- 1) Pengadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) baru sebagai Pengawas Ketenagakerjaan,
- 2) Pendayagunaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi Pengawas Ketenagakerjaan.

Pengadaan Pengawas Ketenagakerjaan sebagaimana dimaksud dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menteri menetapkan Rencana Kebutuhan Pengawas Ketenagakerjaan secara nasional. Penetapan Rencana Kebutuhan Pengawas Ketenagakerjaan secara nasional sebagaimana dimaksud dilaksanakan paling lama 1 (satu) tahun sejak ditetapkannya Peraturan Presiden dan disesuaikan secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Ketentuan lebih lanjut mengenai Rencana Kebutuhan Pengawas Ketenagakerjaan sebagaimana dimaksud diatur oleh Menteri. Dalam rangka memenuhi Pengawas Ketenagakerjaan yang berdaya guna dan

berhasil guna dilakukan terhadap peningkatan kualitas Pengawas Ketenagakerjaan.<sup>14</sup>

Peningkatan kualitas Pengawas Ketenagakerjaan sebagaimana dimaksud pada dilaksanakan melalui pendidikan dan pelatihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah Pusat melakukan pembinaan fungsional. Pengawas Ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan bertugas melaksanakan pengawasan ketenagakerjaan.

Selain tugas melaksanakan pengawasan ketenagakerjaan, Pengawas Ketenagakerjaan juga diberikan kewenangan sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Pengawas Ketenagakerjaan wajib:

- 1) Merahasiakan segala sesuatu yang menurut sifatnya patut dirahasiakan.
- 2) Tidak menyalahgunakan kewenangannya.

Melihat ketentuan dalam pengawasan tenaga kerja diatas, maka dapat dikatakan bahwa tenaga kerja atau pekerja adalah tiap orang yang melakukan pekerjaan yang harus diawasi baik dalam hubungan kerja maupun di luar hubungan kerja yang biasanya disebut dengan

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

buruh bebas misalnya seorang dokter yang membuka praktek, pengacara, penjuan koran/majalah di pinggir jalan, petani yang menggarap lahannya sendiri. Tenaga kerja/buruh ini disebut dengan istilah swa pekerja. Sedangkan karyawan ialah setiap orang yang melakukan karya/pekerjaan seperti karyawan toko, karyawan buruh, karyawan perusahaan dan karyawan angkatan bersenajata, mereka ini disebut dengan istilah tenaga kerja.

Ketentuan dalam ketenaga kerjaan diatas perlu adanya pengawasan di daerah kabupaten/kota, dengan tujuan meningkatkan profesionalitas kerja dalam mencapai suatu perencanaan atau konsep yang ditentukan dalam sistem yaitu sistem kerja dan memberikan pekerjaan.

### **3. Pengertian Unit Kerja Pelaksana Pengawasan Ketenagakerjaan**

Unit kerja pelaksana pengawasan ketenagakerjaan adalah unit kerja yang dibentuk berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjalankan tugas dan fungsi di bidang pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan. Unit kerja pelaksana pengawasan ketenagakerjaan dibentuk bersarkan pembagian wilayah kerjanya masing-masing sehingga unit kerja pelaksana pengawasan ketenagakerjaan dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Agusmidah, *Dinamika Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, USU Pres, Medan, 2010, hal.77

- a. Unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pusat adalah unit kerja pelaksana yang menjalankan tugas dan fungsi pengawasan ketenagakerjaan pada Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
- b. Unit kerja pengawasan ketenagakerjaan kabupaten/kota atau provinsi adalah unit kerja pelaksana yang menjalankan tugas dan fungsi di bidang pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya dibidang ketenagakerjaan di kabupaten/kota atau provinsi.

Unit kerja pelaksana pengawasan ketenagakerjaan mempunyai dua kewajiban yaitu:

- 1) Wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan kepada Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, khusus bagi unit kerja pada pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota.
- 2) Wajib merahasiakan segala sesuatu yang menurut sifatnya patut dirahasiakan, tidak menyalahgunakan kewenangannya.

Unit kerja pengawasan ketenagakerjaan yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus dilaksanakan secara terkoordinasi. Koordinasi antar unit kerja tersebut dilaksanakan melalui koordinasi tingkat nasional dan koordinasi tingkat provinsi.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

Unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah Pusat menyelenggarakan rapat koordinasi tingkat nasional yang dihadiri oleh seluruh unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Dalam rapat koordinasi tingkat nasional tersebut, unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada pemerintah pusat, dapat mengikutsertakan instansi pemerintah terkait dan/atau pihak lain yang dipandang perlu. Dan hasil rapat koordinasi tingkat nasional tersebut menjadi pedoman pelaksanaan koordinasi tingkat provinsi.

Unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada pemerintah provinsi menyelenggarakan rapat koordinasi tingkat provinsi yang dihadiri seluruh unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan, sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Seterusnya hasil rapat koordinasi tingkat provinsi tersebut menjadi pedoman pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan oleh unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan

pada pemerintah kabupaten/kota. Unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada pemerintah kabupaten/ kota dapat melaksanakan rapat kerja teknis operasional.

Pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan yang dilaksanakan mulai dari daerah kabupaten/kota, provinsi dan pusat harus dilaksanakan dengan semangat refleksi dan koreksi yang mana dapat dilakukan dengan memberikan laporan hasil pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan kepada pimpinan masing-masing sesuai hierarki yang diatur perundang-undangan.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Tenaga Kerja Asing dan Manajemen Penggunaan TKA**

### **1. Definisi Tenaga Kerja Asing**

Pengertian TKA atau tenaga kerja asing adalah setiap Warga Negara Asing Pemegang Visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia. Pemberi kerja TKA adalah pengusaha, badan hukum atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan Tenaga Kerja Asing dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain. IMTA adalah Ijin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing yang diberikan oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI atau pejabat yang ditunjuk kepada pemberi kerja TKA.

Tenaga Kerja Asing adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia. Selain itu pengertian Izin Tinggal adalah izin yang diberikan kepada orang asing oleh Pejabat Imigrasi untuk berada di wilayah Indonesia. Orang asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia. Wilayah Negara Republik Indonesia adalah seluruh wilayah Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan. Visa adalah izin tertulis yang diberikan oleh Kepala Perwakilan Republik Indonesia yang memuat persetujuan bagi orang asing untuk melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia.

Permasalahan yang timbul sehubungan dengan penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia adalah pelanggaran izin tinggal dan ijin kerja. Dalam paspor para tenaga kerja asing ini tertulis bahwa izin yang diberikan pemerintah Indonesia oleh pihak imigrasi adalah untuk bekerja sebagai tenaga kerja asing di Indonesia dengan jabatan dan waktu tertentu bahkan hanya sebagai turis. Tidak jarang para perusahaan pengguna sering kali menyembunyikan tenaga kerja asing ilegal.<sup>17</sup>

Hukum Ketenagakerjaan Indonesia memberi ketentuan dasar dalam menggunakan TKA di Indonesia, beberapa yang penting adalah:

- a) Setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis,
- b) Pemberi kerja orang perseorangan dilarang mempekerjakan tenaga kerja asing,

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

- c) Tenaga kerja asing dapat dipekerjakan di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu,
- d) Pemberi kerja yang menggunakan tenaga kerja asing harus memiliki rencana penggunaan tenaga kerja asing yang disahkan oleh Menteri.

Hukum ketenagakerjaan yang bersifat mengatur ditandai dengan adanya aturan yang jika tidak dilaksanakan maka tidak menimbulkan sanksi, bahkan dalam hukum ketenagakerjaan sifat ini lebih menonjol oleh karena dalam hubungan kerja selain hubungan heterogen maka aturan otonom juga memiliki kedudukan kuat yaitu berupa perjanjian kerja, peraturan perusahaan dan perjanjian kerja bersama.

Ada dua objek utama dalam pengaturan tenaga kerja asing yaitu:

- 1) Terpenuhinya pelaksanaan sanksi hukuman, baik yang bersifat administrasi maupun bersifat pidana sebagai akibat dilanggarnya suatu ketentuan dalam peraturan,
- 2) Terpenuhinya ganti rugi bagi pihak yang berhak sebagai akibat wan prestasi yang dilakukan oleh pihak lain terhadap perjanjian yang telah disepakati.

Pertautan antara sistem-sistem hukum yang berbeda mengakibatkan perlu ditentukannya hukum yang berlaku bagi perjanjian kerja tersebut. Berdasarkan asas kebebasan berkontrak dalam bidang hukum kontrak (*sebagaimana tercantum dalam Pasal 1338 KUHPerdara*), hukum yang

berlaku bagi suatu perjanjian ditentukan oleh para pihak berdasarkan teori Pilihan Hukum.

Perjanjian Kerja yang dilakukan WNA di Indonesia adalah termasuk dalam lingkup Hukum Perdata Internasional (HPI). Perjanjian kerja tersebut dikategorikan demikian karena ada unsur asing berkaitan dengan:

- a) Pihak-pihak dalam perjanjian kerja, dimana subyek hukum Indonesia yang bertaut dengan subyek hukum asing, dan
- b) Tempat prestasi atau pekerjaan dilakukan di Indonesia.

Kewarganegaraan yang berbeda dari subyek hukum atau tempat dimana prestasi atau pekerjaan dilakukan merupakan Titik Pertalian Primer (TPP). TPP adalah salah satu teori yang dikenal dalam HPI, yang berarti faktor-faktor dan keadaan-keadaan yang menciptakan bahwa suatu hubungan menjadi hubungan HPI. Dengan pertautan tersebut maka terjadi pertemuan sistem hukum Indonesia dengan hukum asing. Hal ini ditambahkan lagi dengan pemikiran bahwa hukum perburuhan termasuk bidang hukum perdata yang memiliki aspek-aspek publik dan administratif.

Dipandang dari teori HPI yang lain, dalam menentukan hukum yang berlaku bagi hubungan hukum dalam rangka perjanjian kerja ini juga dapat dilaksanakan sesuai dengan teori *lex loci solutionis*. Berdasarkan teori ini, hukum yang berlaku bagi suatu kontrak ditentukan berdasarkan hukum dari *locus* atau tempat dimana kontrak tersebut akan dilaksanakan. Dalam hal Perjanjian Kerja WNA yang tempat pelaksanaannya adalah Indonesia

maka hukum yang berlaku adalah hukum Indonesia. Oleh karena itu, berdasarkan prinsip-prinsip HPI yang dianut di Indonesia maka hukum yang berlaku bagi WNA yang bekerja di Indonesia, adalah hukum Indonesia, oleh karena itu ada perbedaan pengaturan tenaga kerja asing dengan tenaga kerja dalam negeri.

## 2. Manajemen penggunaan TKA

Untuk mencapai tujuan manajemen TKA yang efektif, maka tidak terlepas dari proses pengurusan dokumen pekerja asing (*expatriate*) yang merupakan hal penting dan cukup detil dari sistem penggunaan TKA. Selanjutnya dalam manajemen dalam penggunaan TKA dikenal dengan adanya training yang diberikan secara bertahap dari semua proses-proses yang harus dilakukan dan dipersiapkan hingga ke proses emergensi dan pelanggaran-pelanggaran yang harus dihadapi perusahaan jika ada kesalahpahaman dalam mempekerjakan pekerja asing di sebuah perusahaan.<sup>18</sup>

### a. Tujuan Manajemen TKA

Dalam penggunaan TKA di Indonesia, pada prinsipnya memiliki tujuan sebagai berikut:

- 1) Memberikan pemahaman yang konseptual dan aplikatif kepada para praktisi HRD, General Affair, *Corporate Legal* maupun

---

<sup>18</sup><http://www.adisuryo.com/en/legal-updates/legal-clinic/22-buruh-a-tenaga-kerja-aturan-mempekerjakan-tka-dalam-perusahaan-joint-venture.20012.23:00>.

peminat bidang tenaga kerja asing sehingga mampu menyusun RPTKA sesuai dengan kebutuhan perusahaan.

- 2) Mengerti dan mampu menangani semua formalitas Tenaga Kerja Aing yang dituntut berdasarkan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, dalam hubungannya dengan Ditjen Imigrasi, Kementerian nakertrans, Polri dan lain-lain.

Sistem manajemen dalam penggunaan TKA pada prinsipnya diberikan oleh perusahaan yang menjadi sponsornya (pemberi kerja) dimana hubungan kerja tersebut dibentuk. Hal ini sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 42 ayat (4) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU No. 13/2003) bahwa TKA dapat dipekerjakan di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu.

b. Sistem pemberian kerja bagi TKA

Pemberi kerja TKA dalam hal ini haruslah badan hukum atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan TKA dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain (Pasal 1 angka 3 Permenakertrans No: PER.02/MEN/III/2008 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Oleh karena itu, badan hukum yang merupakan pemberi kerjanya adalah yang bertanggung jawab terhadap pengupahan TKA yang dimaksud berdasarkan perjanjian kerja.

Dengan demikian, walaupun PT merupakan perusahaan yang dibentuk oleh di Indonesia, maka pemberian upah tetap harus diberikan oleh PT itu sendiri yang ada di daerah sebagai pemberi kerja TKA. Selain itu, yang memiliki Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) adalah PT itu sendiri, bukan PT Induk atau yang lebih besar.

c. Penggunaan TKA yang bekerja lebih dari dua Perusahaan atau PT.

Apabila kondisi ini yang terjadi, maka PT tidak dapat mempekerjakan TKA karena pemberi kerja dilarang mempekerjakan TKA yang telah dipekerjakan oleh pemberi kerja lain (Pasal 26 ayat Permenakertrans No. 02/2008). Kemudian jika PT ingin mempekerjakan TKA tersebut ke PT. lain , maka PT tersebut harus mengurus perubahan IMTA terlebih dahulu. Perubahan IMTA dapat dilakukan bilamana terdapat perubahan pemberian kerja TKA.

Terkait dengan tata cara perubahan ini diatur dalam Pasal 39 Permenakertrans No. 02/2008. Jika IMTA sudah dimiliki oleh PT, maka pihak PT tersebut yang melakukan penggajian kepada TKA tersebut. Oleh karena itu, struktur PT yang melakukan penggajian tidak dapat dibenarkan ke PT lain. Ketentuan tersebut diatur untuk tujuan manajemen pegawai yang baik serta disiplin sesuai keinginan PT atau perusahaan yang akan membutuhkannya. Mengenai penggajian dan pemberian imbalan lain bagi TKA juga harus

didasarkan pada kewajaran dengan mempertimbangkan kebangsaan TKA yang bersangkutan, jenis usaha dari perusahaan tempat TKA memperoleh penghasilan (pemberi kerja) dan kedudukan atau jabatan TKA dalam perusahaan tempat yang bersangkutan bekerja harus sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Keputusan Dirjen Pajak No KEP-173/PJ./2002 tentang Pedoman Standar Karyawan Asing.<sup>19</sup>

### 3. Prosedur Perizinan Tenaga Kerja Asing

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.<sup>20</sup>

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

---

<sup>19</sup> Winardi dan Payaman Simanjuntak, 1988, *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia*, Tarsito Bandung.

<sup>20</sup> Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 20 tahun 2004 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.

dengan menerima upah atau tidak selama waktu tertentu. Ada 2 (dua) macam izin, yaitu:

- a) Izin mempekerjakan tenaga kerja warga negara asing;
- b) Izin melakukan pekerjaan bebas menurut jenisnya ada 5 (lima) macam izin kerja tenaga kerja asing, yaitu:
  - 1) Izin kerja tenaga asing (baru),
  - 2) Izin yang diberikan untuk mempekerjakan tenaga asing tertentu untuk pertama kali,
  - 3) Izin kerja tenaga asing (perpanjangan),
  - 4) Izin kerja tenaga asing (pindah jabatan).
  - 5) Izin yang diberikan untuk memindahkan jabatan baru.

Untuk selanjutnya dalam uraian pembahasan disebut dengan istilah Izin, artinya bahwa izin adalah merupakan hal yang sangat penting dalam prosedur penggunaan tenaga kerja di daerah atau wilayah Negara yang memiliki kedaulatan sendiri.

Hukum Ketenagakerjaan Indonesia memberi ketentuan dasar dalam penggunaan TKA di Indonesia, beberapa yang penting adalah;

- a) Setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis.
- b) Pemberi kerja orang perseorangan dilarang mempekerjakan tenaga kerja asing.

- c) Tenaga kerja asing dapat dipekerjakan di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu.
- d) Pemberi kerja yang menggunakan tenaga kerja asing harus memiliki rencana penggunaan tenaga kerja asing yang disahkan oleh Menteri.

Hukum ketenagakerjaan yang bersifat mengatur ditandai dengan adanya aturan yang jika tidak dilaksanakan maka akan ada konsekuensi yang diterima atau menimbulkan sanksi secara hukum, bahkan dalam hukum ketenagakerjaan sifat ini lebih menonjol oleh karena dalam hubungan kerja selain hubungan heterogen maka aturan otonom juga memiliki kedudukan kuat yaitu berupa perjanjian kerja, peraturan perusahaan dan perjanjian kerja bersama.

Jika melihat ketentuan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UUK) adalah penggunaan tenaga kerja asing yang tetap, yang sesuai dengan kompetensi yang diperlukan. Ketentuan yang terkait dengan penggunaan tenaga kerja asing tertuang dalam Bab VIII mulai dari pasal 42 sampai dengan pasal 49. Untuk memenuhi kebutuhan pasar kerja nasional terutama dalam mengisi kekosongan keahlian dan kompetensi di bidang tertentu yang tidak dapat ter-cover oleh tenaga kerja Indonesia, maka tenaga kerja asing dapat dipekerjakan di

Indonesia sepanjang dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu.<sup>21</sup>

Selain harus memiliki izin mempekerjakan tenaga kerja asing, sebelumnya pemberi kerja harus memiliki rencana penggunaan tenaga kerja asing yang disahkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk kecuali bagi instansi pemerintah, badan-badan internasional dan perwakilan negara asing. Ketentuan mengenai tata cara pengesahan rencana penggunaan tenaga kerja asing diatur oleh Keputusan Menteri yaitu Kepmenakertrans Nomor: Kep.228/MEN/2003 tentang Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA).

Di dalam RPTKA ini minimal memuat:

- a) Alasan penggunaan tenaga kerja asing;
- b) Jabatan dan/atau kedudukan tenaga kerja asing dalam struktur organisasi perusahaan yang bersangkutan;
- c) Jangka waktu penggunaan tenaga kerja asing;
- d) Penunjukan tenaga kerja warga Negara Indonesia sebagai pendamping tenaga kerja asing yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari tenaga kerja asing.

Terhadap setiap pengajuan/rencana penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia harus dibatasi baik dalam jumlah maupun bidang-bidang yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing. Hal itu bertujuan agar kehadiran tenaga kerja asing di Indonesia bukanlah dianggap sebagai ancaman yang

---

<sup>21</sup> Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

serius bagi tenaga kerja Indonesia, justru kehadiran mereka sebagai pemicu bagi tenaga kerja Indonesia untuk lebih professional lagi dan selalu meng-*up-grade* dirinya agar dapat bersaing baik antara sesama tenaga kerja Indonesia maupun dengan tenaga kerja asing. Oleh karenanya UUK, membatasi jabatan-jabatan yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing. Terhadap tenaga kerja asing dilarang menduduki jabatan yang mengurus personalia dan/atau jabatan-jabatan tertentu yang selanjutnya diatur dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 223 Tahun 2003 tentang Jabatan-jabatan di Lembaga Pendidikan yang Dikecualikan dari Kewajiban Membayar Kompensasi.<sup>22</sup>

Jabatan-jabatan yang dilarang ini harus diperhatikan oleh si pemberi kerja sebelum mengajukan penggunaan tenaga kerja asing. Selain harus mentaati ketentuan tentang jabatan, juga harus memperhatikan standar kompetensi yang berlaku. Ketentuan tentang jabatan dan standar kompetensi didelegasikan ke dalam bentuk keputusan menteri. Sayangnya, dalam praktek masih menggunakan aturan yang tidak sesuai dengan UUK baik yang lahir karena pendelegasian maupun karena atribusi.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*