

MENELISIK REGULASI PENGGUNAAN TENAGA KERJA ASING (TKA) TERHADAP EKSISTENSI PEKERJA LOKAL DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF KEADILAN HUKUM

Lailatul Mufidah

Fakultas Syariah IAIN Ponorogo
bianglala165@gmail.com

Uswatul Khasanah

Fakultas Syariah IAIN Ponorogo
uswatulhasanah28@gmail.com

Qonita Qurrota A'yun

Fakultas Syariah IAIN Ponorogo
qonita28nita99@gmail.com

ABSTRAK: Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2008 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing (TKA) sebagai upaya untuk meningkatkan investasi, alih teknologi dan alih keahlian kepada pekerja lokal, serta perluasan kesempatan kerja. Oleh karena itu, investasi asing di Indonesia sepenuhnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun, regulasi tersebut menimbulkan keresahan di masyarakat karena dinilai lebih memihak dan memudahkan masuknya pekerja asing. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 9, di mana izin menggunakan TKA tidak diperlukan lagi cukup dengan RPTKA. Selain itu, masih banyak TKA di Indonesia yang tidak memenuhi kualifikasi pendidikan dan keahlian sebagaimana diatur dalam Pasal 5, sehingga tujuan diundangkannya regulasi tersebut sebagai alih keahlian dan teknologi tidak benar-benar terjadi. Hal ini tentunya sangat bertentangan dengan prinsip keadilan hukum untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Sanksi dan norma bagi pengguna TKA yang tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan harusnya diterapkan, karena meningkatnya jumlah investor yang turut serta membawa pekerja kasar dari negara asalnya sangat kontradiktif dengan jumlah angkatan kerja di Indonesia yang terus meningkat setiap tahunnya.

Keyword: *Tenaga Kerja Asing, Pekerja Lokal, Keadilan Hukum*

ABSTRACT: *The government issued presidential regulation Number 20 of 2018 concerning the Use of Foreign Workers (TKA) as an efforts to increase*

investment, transfer technology and transfer skills to local workers, and expand job opportunities. Therefore, foreign investment in Indonesia is entirely aimed at improving people's welfare. However, this regulation caused unrest in the community because it was considered to be more impartial and made it easier for foreign workers to enter. This can be seen in Article 9, where a permit to use a TKA is no longer needed, it's enough with RPTKA. In addition, there are still many foreign workers in Indonesia who do not meet the educational and expertise qualifications as stipulated in Article 5, so that the purpose of the enactment of this regulation as transfer of expertise and technology does not actually occur. This is of course very contrary to the principle of legal justice to create justice and welfare for the community. Sanctions and norms for users of foreign workers who are not in accordance with statutory provisions should be applied, because the increasing number of investors who take part in bringing in unskilled workers from their home countries is very contradictory to the number of the workforce in Indonesia which continues to increase every year.

Keyword: *Foreign Workers, Local Workers, Legal Justice*

PENDAHULUAN

Pola pelaksanaan regulasi di Indonesia harus senantiasa mengedepankan nilai-nilai keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Penegakan regulasi tersebut dituntut agar dilakukan secara profesional, proporsional, baik, adil, dan bijak agar sesuai dengan kaidah-kaidah kemanfaatan, kebaikan dan kesetaraan dalam hukum itu sendiri. Sebagai negara demokratis, Indonesia harus mengedepankan konsep keadilan dalam menciptakan negara hukum yang memberikan rasa adil kepada setiap warga negaranya dengan peraturan-peraturan yang teratur dalam penegakannya tanpa pilih kasih, sehingga menghasilkan hukum yang baik dan berkualitas demi tercapainya tujuan keadilan serta kesejahteraan bagi rakyat Indonesia.¹

Menurut Gustav Radbruch, keadilan hukum menempati prioritas pertama dalam menetapkan tujuan ditetapkannya sebuah regulasi, hal ini penting untuk dilakukan guna menghindari konflik internal. Lebih lanjut Radbruch mengatakan bahwa, hukum adalah pengemban nilai keadilan di mana keadilan bersifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Bersifat normatif karena kepada

¹ Farida Sekti Pahlevi, "Keadilan Hukum dalam Peraturan Perlakuan bagi Tahanan," *Jurnal Al-Syakhshiyah*, Vol. I, No. 1, Januari-Juni 2019, 51.

keadilanlah hukum positif berpangkal. Bersifat konstitutif karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum, tanpa keadilan sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.²

Prinsip keadilan hukum seringkali diabaikan dalam menetapkan tujuan hukum. Keadilan seringkali ditransformasikan sebagai wujud dari kepastian dan kemanfaatan diterbitkannya sebuah peraturan. Maka, tidak mengherankan apabila beberapa peraturan yang telah terbit nyatanya menimbulkan banyak pro kontra di masyarakat karena dirasa merugikan dan hanya menjadi tameng yang menguntungkan beberapa pihak saja. Salah satunya adalah Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang dinilai memudahkan masuknya pekerja asing.

Saat ini dunia tengah mengalami fase globalisasi yang mengarah pada hubungan saling terkait dan adanya ketergantungan antara bangsa dan manusia di seluruh dunia, terutama di bidang ekonomi. Globalisasi juga menghendaki bebasnya pergerakan tenaga kerja (*free personal movement*) yang akan mengisi lapangan kerja melewati batas wilayah teritorial negaranya.³ Sehingga, masuknya Tenaga Kerja Asing (TKA) di Indonesia adalah bentuk liberalisasi ekonomi yang menjadikan dunia sebagai satu pasar yang bebas dalam transaksi jual beli.

TKA adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia.⁴ Penempatan TKA di Indonesia, bertujuan untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja yang terampil dan profesional pada bidang-bidang tertentu yang mana belum dapat diduduki oleh pekerja lokal. Selain itu, juga sebagai tahapan mempercepat proses pembangunan nasional ataupun daerah dengan cara mempercepat alih ilmu pengetahuan dan teknologi serta meningkatkan investasi asing. Kehadiran TKA sebagai penunjang pembangunan di Indonesia walaupun pada faktanya perusahaan-perusahaan swasta asing maupun swasta nasional wajib

² Bernard L Tanya dkk, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), 117.

³ Agusmidah, *Dilematika Hukum Ketenagakerjaan, Tinjauan Politik Hukum*, buku II (Jakarta: PT. Softmedia, 2011), 349.

⁴ Lihat Pasal 1 angka 13 UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Pasal 1 angka 1 Perpres No. 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

menggunakan tenaga ahli bangsa Indonesia sendiri.⁵ Adanya pembatasan perlindungan pekerja lokal sebagaimana tertuang dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, yakni: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pasal ini menekankan pada hak tiap warga negara sekaligus menentukan tugas pemerintah untuk melaksanakan kewajiban tersebut.⁶

Penggunaan TKA di Indonesia diatur dalam Perpres No. 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan TKA yang memberikan suatu kepastian hukum atau kejelasan norma dalam melaksanakan hubungan kerja. Perpres ini dikeluarkan untuk meningkatkan investasi melalui kemudahan proses dan birokrasi dalam bidang ketenagakerjaan khususnya tenaga kerja asing. Berdasarkan Perpres ini, setiap pemberi kerja yang mempekerjakan TKA wajib mengutamakan penggunaan tenaga kerja Indonesia pada semua jenis jabatan yang tersedia. Namun, beberapa jabatan tertentu dapat diduduki TKA jika jabatan tersebut belum dapat diduduki tenaga kerja lokal.

Penerbitan Perpres ini dianggap memfasilitasi dan melegitimasi masuknya TKA untuk bekerja di Indonesia sehingga menimbulkan penolakan yang masif dari unsur pekerja/buruh. Para pekerja lokal tersebut merasa terancam dengan serbuan TKA, terutama yang masuk dalam kategori *unskill worker* karena dapat mengancam lapangan kerja mereka. Mengacu pada Pasal 9 Perpres No. 20 Tahun 2018, Pengesahan RPTKA merupakan IMTA. Sehingga, untuk mempercepat dan menyederhanakan prosedur terkait TKA di Indonesia, pengusaha yang akan mempekerjakan TKA cukup mengajukan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) tanpa harus mengajukan IMTA.

Dalam artikel ini, penulis akan membahas pengaruh penerapan regulasi tersebut terhadap eksistensi pekerja lokal di Indonesia dalam optik hukum positif dan aspek keadilan hukum menurut Gustav Radbruch. Isu keberadaan TKA ilegal/*unskill worker* yang bekerja sebagai buruh kasar di beberapa perusahaan di Indonesia yang seharusnya bisa dikerjakan oleh pekerja lokal menjadi

⁵ HR. Abdussalam, *Hukum Ketenagakerjaa* (Jakarta: Restu Agung, 2008), 322.

⁶ H.S. Syarif, *Pedoman Penggunaan Tenaga Kerja Asing di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), 1.

permasalahan krusial yang diperdebatkan sejak Perpres ini terbit. Namun, pemerintah sendiri menegaskan bahwa dikeluarkan Perpres ini tidak ada kaitannya dengan praktik TKA ilegal/*unskill worker*, karena praktik ini jauh sudah ada sebelum Perpres No. 20 Tahun 2018 lahir.

Dalam Perpres No. 20 Tahun 2018 kontruksi hukum hanya diberlakukan bagi TKA formal yang menduduki jabatan tertentu saja. Meskipun begitu penting untuk melihat dampak penerapan regulasi tersebut terhadap eksistensi pekerja lokal saat ini dan penerapannya dalam kaca mata keadilan hukum. Mengingat paska diundangkannya regulasi tersebut jumlah TKA ilegal/*unskill worker* di Indonesia masih banyak dan sanksi yang ada sebatas syarat administratif yang belum terlaksana sepenuhnya.

MAKNA KEADILAN HUKUM MENURUT GUSTAV RADBRUCH

Menurut Gustav Radbruch hukum memiliki 3 tujuan yaitu memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi semua orang. Untuk mewujudkan tujuan hukum tersebut maka perlu adanya asas prioritas dari tiga unsur tersebut. Asas prioritas ini diperlukan karena sering sekali terjadi beturan antara keadilan dengan kepastian dan kemanfaatan hukum dan begitu pula sebaliknya. Adapun asas prioritas ini dapat dilaksanakan dengan urutan sebagai berikut:

1. Keadilan hukum.
2. Kemanfaatan hukum.
3. Kepastian hukum.⁷

Meskipun demikian menurut Gustav Radbruch urutan unsur-unsur tersebut sifatnya relatif, bisa berubah-ubah, tergantung situasi. Dari ketiga unsur tersebut, Gustav Radbruch menilai bahwa unsur keadilan menjadi mahkotanya setiap hukum. Nilai keadilan ini menjadi unsur mutlak dalam pembentukan hukum, dengan demikian dapat dikatakan nilai keadilan ini menjadi materi yang harus menjadi aturan hukum.⁸ Keadilan sendiri merupakan sebuah perekat tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Hukum yang mengandung

⁷ Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2012), 123.

⁸ Syafrida dan Ralang Hartati, "Mewujudkan Perlindungan Hukum dan Jaminan Kepastian Hak Konsumen Muslim terhadap Produk Halal (Suatu Kajian Ajaran Gustav Radvruch)", *Jurnal Hukum Replik*, Vol 7, No. 1 (Maret, 2019), 40.

nilai keadilan ini diciptakan dengan tujuan supaya individu anggota masyarakat dan penyelenggara negara mencapai tujuan bersama yaitu dengan tetap menjaga ikatan sosial.⁹

Hukum dapat dijadikan sebagai aturan apabila telah mengandung nilai keadilan. Apabila nilai keadilan benar-benar digunakan maka manfaatnya akan dapat diraskan oleh semua golongan tidak hanya untuk satu golongan saja. Hukum yang mengandung nilai keadilan pasti juga akan memberikan kepastian hukum.¹⁰ Hukum dapat dikatakan sebagai pengemban nilai keadilan, oleh sebab itu hal ini dapat dijadikan ukuran adil tidaknya tata hukum yang berlaku. Selain itu, nilai keadilan juga menjadi dasar terciptanya hukum. Dengan demikian, keadilan di sini memiliki 2 sifat yaitu bersifat normatif dan bersifat konstitutif. Keadilan bersifat normatif apabila hukum positif berpangkal pada keadilan. Sedangkan keadilan yang bersifat konstitutif memiliki arti bahwa keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum, tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.¹¹

TENAGA KERJA DAN PENGGUNAAN TKA DI INDONESIA

Setiap individu memiliki hak dan kewajiban untuk bekerja guna memenuhi kebutuhan hidupnya, salah satunya dengan menjadi karyawan atau buruh. Secara tidak langsung, karyawan atau buruh merupakan pelaku ekonomi yang menjadi penggerak suatu perusahaan. Melihat hubungan timbal balik ini, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.¹²

Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan untuk mendapatkan barang atau jasa guna memenuhi kebutuhan bagi dirinya sendiri maupun untuk masyarakat..¹³ Istilah tenaga kerja diperuntukkan pada setiap orang yang berusia antara 15 tahun sampai dengan 64 tahun. Sedangkan angkatan kerja adalah

⁹ Moh. Mahfud MD, "Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik", *Seminar Nasional Saatnya Hati nurani Bicara* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2009).

¹⁰ Bernard L. Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publising, 2013), 128-132.

¹¹ *Ibid.*, 17.

¹² Martha Eri Safira, *Hukum Ekonomi di Indonesia* (Ponorogo: Nata Karya, 2016), 195.

¹³ Lihat Pasal 1 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

penduduk usia kerja yang bekerja atau punya pekerjaan namun sementara tidak bekerja atau sedang mencari pekerjaan. Adapun jika dilihat dari segi kualitasnya tenaga kerja dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:¹⁴

1. Tenaga kerja terdidik, adalah tenaga kerja dengan keahlian tertentu.
2. Tenaga kerja terlatih, adalah tenaga kerja dengan keahlian yang diperoleh dari pengalaman kerja.
3. Tenaga kerja tidak terdidik dan tidak terlatih, adalah tenaga kerja dengan mengandalkan tenaga saja.

Konstitusi Indonesia menegaskan bahwa, "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan",¹⁵ ini artinya negara yang dalam hal ini adalah pemerintah wajib menyediakan lapangan pekerjaan yang layak bagi rakyat Indonesia. Salah satu masalah yang hingga saat ini masih belum terselesaikan adalah pengangguran dan ketersediaan lapangan pekerjaan.

Untuk menyelesaikan masalah ini, salah satu upaya pemerintah adalah meningkatkan iklim investasi di Indonesia dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Tenaga Kerja Asing. Regulasi ini diterbitkan sebagai penunjang investasi asing ke dalam negeri, kebanyakan investor asing akan menginvestasikan dananya apabila tenaga ahli dari investor berasal diperbolehkan ikut mengelola dana investasi tersebut. Dengan demikian, agar investasi asing di dalam negeri meningkat, maka dalam perizinan penggunaan Tenaga Kerja Asing (TKA) dipermudah.¹⁶ Aplikasi Perpres tersebut kemudian diperinci kembali di dalam peraturan menteri.

TKA adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia. Berbeda dengan tenaga kerja pendamping, istilah ini diperuntukkan pendamping yaitu tenaga kerja Indonesia guna alih teknologi serta alih keahlian.¹⁷ Sedangkan

¹⁴ Nur Feriyanto, *Ekonomi Sumber Daya Manusia dalam Perspektif Indonesia* (Jogjakarta: UU STIM YKPM, 2014), 6.

¹⁵ Lihat Pasal 27 ayat (2) UUD 1945.

¹⁶ Syaifuddin Zuhdi, dkk., "Meninjau Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 sebagai Rangka Perbaikan Hukum Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia", *Jurnal Law & Justice* 01, (April 2019), 2.

¹⁷ Lihat Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018.

yang dimaksud dengan pemberi kerja TKA dalam Perpres tersebut adalah badan hukum atau badan lainnya yang menggunakan TKA dengan memberinya upah atau yang serupa dengannya. Ada banyak poin penting yang harus diperhatikan oleh setiap pemberi kerja TKA sebelum menggunakan TKA dalam perusahaan/badan hukumnya, antara lain:

1. Instansi yang berhak menggunakan TKA

Pada Pasal 3 Perpres No. 20 Tahun 2018 disebutkan instansi dan badan hukum yang berhak menggunakan TKA, diantaranya: instansi pemerintah, badan-badan internasional, kantor perwakilan dagang asing, perusahaan swasta asing, perseroan terbatas, yayasan, lembaga sosial, lembaga keagamaan, lembaga pendidikan dan kebudayaan, usaha jasa impresariat dan badan usaha sepanjang tidak dilarang undang-undang.

2. Kualifikasi TKA yang dipekerjakan

Selanjutnya dalam Pasal 5 Perpres No. 20 Tahun 2018 juga diatur mengenai kualifikasi TKA, yaitu pendidikan yang sesuai dengan kualifikasi jabatan yang akan diduduki, memiliki sertifikat kompetensi atau memiliki pengalaman kerja minimal lima tahun yang sesuai dengan kualifikasi jabatan yang akan diduduki, mengalihkan keahliannya kepada tenaga kerja pendamping, memiliki NPWP bagi TKA yang sudah bekerja lebih dari enam bulan, memiliki ITAS (izin tinggal di wilayah Indonesia dalam jangka waktu tertentu untuk bekerja).

3. Jabatan yang dapat diduduki oleh TKA

Mengenai jabatan yang berhak diduduki TKA diatur dalam Kepnaker Nomor 228 Tahun 2019. Dalam regulasi tersebut jabatan TKA diperluas dalam 18 sektor pekerjaan, diantaranya konstruksi, *real estate*, pendidikan, industri pengolahan, pengangkutan dan pergudangan, kesenian, hiburan dan rekreasi, pertanian, kehutanan dan perikanan, agen perjalanan, keuangan dan akuntansi, kesehatan manusia dan aktivitas sosial, informasi dan telekomunikasi, pertambangan dan penggalian, pengadaan listrik, perdagangan besar dan eceran, reparasi dan perawatan mobil dan sepeda motor.

4. Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan

Di dalam Pasal 26 juga menekankan kewajiban menunjuk tenaga kerja Indonesia sebagai tenaga kerja pendamping, melaksanakan pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kualifikasi

jabatan yang diduduki oleh TKA serta memfasilitasi pendidikan dan pelatihan bahasa Indonesia kepada para TKA.

EKSISTENSI PEKERJA LOKAL DI TENGAH MARAKNYA PENGGUNAAN TKA

Sejak tahun 2014-2018 Kemenaker mencatat bahwa, jumlah TKA di Indonesia telah tumbuh sebesar 38,6%, di mana menurut IMTA Kementerian Ketenagakerjaan ada pekerja sejumlah 95.335 yang dihitung hingga akhir tahun 2018. Jika dilihat dari total penduduk 268,829 juta jiwa adalah sejumlah 0,04%.¹⁸ Dilihat dari sisi jumlah ataupun persentase terhadap jumlah penduduk, TKA yang ada di Indonesia dikatakan paling rendah jika dibandingkan dengan negara lainnya. TKA terbanyak berasal dari Negara China yang mencapai 32 ribu pekerja.¹⁹ Hal tersebut masih ada kaitannya dengan meningkatnya dana dalam hal teknologi baru pada proyek yang dikerjakan di Indonesia. Dengan demikian, kebutuhan akan TKA yang berasal dari China sangat dibutuhkan sebelum dilaksanakannya alih teknologi.

Menurut Kemenaker kualitas, kuantitas, serta persebaran menjadi tiga isu utama dalam tenaga kerja yang ada di Indonesia. Dalam hal kualitas, tenaga kerja lokal dinilai masih sebatas *role model*, maksudnya pada skala nasional ataupun internasional telah ada bibit tenaga kerja yang terbukti unggul dalam bidang tertentu. Namun, jumlah tenaga kerja lokal tersebut masih sedikit, sehingga ketika investor akan berinvestasi di Indonesia, jumlah tenaga kerja tersebut belum bisa memenuhi kebutuhan akan tenaga kerja.²⁰

Jumlah TKA pastilah mempengaruhi jumlah penyerapan tenaga kerja lokal. Namun, menurut Fithra Faisal Hastiadi yaitu akademisi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, hingga saat ini masih belum ada korelasi yang kuat di antara jumlah TKA yang terus meningkat dengan bertambahnya jumlah pengangguran di Indonesia. Meskipun demikian, tidak menutup kemungkinan bahwa jumlah TKA akan menjadi persoalan dalam pengentasan pengangguran di

¹⁸ Tenaga Kerja Asing di RI Meroket 38%, Terbanyak dari China!, diakses melalui cnbcindonesia.com, 16 Maret 2020, 01:19.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/04/23/204120126/menaker-jelaskan-mengapa-indonesia-masih-butuh-tenaga-kerja-asing> diakses 29 Maret 2020, 09.00.

Indonesia. Persoalan ini dapat terjadi jika terjadi peningkatan TKA dari *blue collar*²¹ yang memang tidak dibutuhkan di Indonesia.

Perpres Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan TKA lahir seiring dengan upaya pemerintah untuk mendorong percepatan pelaksanaan usaha dan meningkatkan iklim investasi asing. Penanaman modal asing (PMA) adalah suatu aktivitas penanaman modal oleh penanam modal asing yang dilakukan dengan modal asing seluruhnya ataupun dengan berpatungan dengan penanam modal dalam negeri yang diperuntukkan dalam kegiatan usaha di wilayah Indonesia Perpres tersebut berdampak besar pada lonjakan nilai investasi. Merujuk data yang disampaikan oleh Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) Thomas Lembong, nilai investasi naik 20% paska penerbitan Perpres tersebut. Sebelumnya di tahun 2017 total investasi di Indonesia mencapai Rp. 690 triliun di mana 55-60% dari total tersebut merupakan penanaman modal asing.²² Selain itu, tujuan utama diundangkannya Perpres tersebut adalah menciptakan lapangan pekerjaan melalui perbaikan iklim investasi karena APBN dinilai tidak cukup untuk diandalkan.

Perpres ini menyebutkan bahwa, penggunaan TKA dilakukan oleh pemberi kerja TKA dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu dengan memperhatikan kondisi pasar dalam negeri. Aturan ini menuai banyak perdebatan karena dikhawatirkan ada dampak yang luas bagi pekerja lokal meskipun sejauh ini dinilai tidak berhubungan dengan tingkat pengangguran. Hal ini bukan tanpa sebab mengingat jumlah TKA di Indonesia terus meningkat signifikan.

Pasal 5 menyebutkan bahwa, TKA yang boleh dipekerjakan adalah mereka yang mempunyai pendidikan yang sesuai kualifikasi jabatan yang akan diduduki oleh TKA dan mempunyai sertifikat kompetensi/keahlian pengalaman kerja minimal 5 tahun. Ini artinya, setiap TKA yang bekerja harus mempunyai keahlian yang belum/tersedia dalam jumlah terbatas di Indonesia. Namun, pada faktanya keahlian tersebut hanya di cek melalui data administratif saja, yaitu hanya berupa sertifikat, surat keterangan, dan surat

²¹ *Blue collar* adalah kelas pekerja yang mengerjakan pekerjaan kasar, istilah ini sama artinya dengan *unskill worker*.

²² BKPM: Tenaga Kerja Asing Bisa Tingkatkan Investasi 20% diakses dalam <https://www.cnbcindonesia>, 29 Maret 2020, 21:57.

pernyataan. Padahal, pengecekan secara langsung di lapangan sangatlah menentukan, apakah TKA tersebut benar-benar ahli atau hanya sebatas buruh kasar.

Melansir hasil penelitian dari kedeputian Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan LIPI, penggunaan TKA yang tinggi dalam proyek investasi China dibandingkan negara lain membawa konsekuensi tingginya TKA dari negara tersebut yang masuk. Kebutuhan akan tenaga kerja dalam proyek infrastruktur yang berasal dari China kian masif. Tetapi investor tersebut juga banya megambil pekerja dari negaranya. Merebaknya jumlah *blue collar (unskill worker)* sebagai paket investasi yang turut serta dibawa akan mengancam eksistensi lapangan kerja bagi pekerja lokal. Untuk mengurangi masuknya pekerja asing yang mengerjakan pekerjaan tanpa keahlian tersebut dibutuhkan pengawasan.

Merujuk pada Pasal tersebut seharusnya TKA yang tidak memenuhi kualifikasi yang disyaratkan tidak berhak dipekerjakan dan memperoleh dokumen resmi sebagai IMTA untuk bekerja di wilayah Indonesia. Namun, pelanggaran terhadap praktik ini masih rentan terjadi. Banyak TKA illegal yang bekerja di Indonesia tana dokumen resmi, TKA tersebut ditemukan di beberapa daerah seperti Murunggraya-Kalimantan Tengah, Gresik-Jawa Barat, Konawe-Sulawesi Tenggara, dan Bogor-Jawa Barat. Kebanyakan TKA tersebut terserap sebagai buruh kasar.²³ Merujuk aturan dalam Pasal 3 Perpres 20/2018, perusahaan swasta asing yang terdaftar di Indonesia berhak mempekerjakan TKA terutama dari daerah asalnya. Namun, Pasal ini bukan sebuah pengkhususan untuk meniadakan aturan selanjutnya terkait prasyarat untuk menggunakan TKA secara legal. Dalam konteks alih keahlian TKA diperbolehkan masuk.

Maraknya TKA illegal yang masih eksis terutama di sektor industri dan konstruksi menjadi problematika yang tak bisa dipandang enteng. Regulasi Penggunaan TKA yang sedianya ditujukan untuk membuka lapangan pekerjaan dan meningkatkan serapan modal investasi bisa menjadi boomerang bagi penduduk usia kerja di Indonesia. Padahal lonjakan angka pencari kerja tidak seimbang dengan ketersediaan lapangan kerja, sehingga jumlah pengangguran terdidik semakin bertambah. Setiap tahunnya lembaga

²³ Polemik Tenaga Kerja Asing di Tanah Air diakses melalui www.cnbcindonesia.com, Senin, 30-03-2020, 20:20.

pendidikan mulai dari jenjang SMA/SMK dan perguruan tinggi melahirkan ratusan ribu lulusan yang semuanya berharap mendapat pekerjaan layak. Belum lagi, penduduk usia kerja yang hanya sempat menamatkan pendidikannya sampai pada jenjang SD dan SMP. Apabila posisi yang sedianya bisa diambil oleh lulusan tersebut telah dipenuhi TKA ilegal maka, akan mempersempit kesempatan mereka untuk mendapatkan pekerjaan yang layak di negaranya sendiri.

Pasal 26 menyebutkan bahwa, pemberi kerja TKA wajib menunjuk tenaga kerja warga Negara Indonesia sebagai pendamping TKA yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari TKA. Untuk itu, penting untuk memperhatikan bahwa TKA yang masuk harus benar-benar *skilled worker* karena ini berkaitan dengan konteks alih keahlian, contohnya di perusahaan tinggi seperti pertambangan, otomotif, konstruksi dan alat alat berat. Diterbitkannya Perpres Nomor 20 Tahun 2018 adalah bentuk penyederhanaan perizinan dan prosedur administratif. Sementara TKA yang bekerja di Indonesia tidak bersifat permanen, hanya sementara. TKA ini biasanya dibutuhkan saat masa pembangunan pabrik dari investor, sedangkan setelah selesai TKA akan kembali ke negara asalnya.

Kriteria tenaga ahli adalah memiliki pendidikan sesuai dengan jabatan yang akan diduduki dan mempunyai sertifikat kompetensi/keahlian pengalaman kerja minimal 5 tahun. Mirisnya mengenai transfer keahlian dari TKA pada tenaga kerja lokal lagi-lagi hanya sebatas administratif, di mana perusahaan hanya melaporkan data tenaga kerja pendamping yang seharusnya mendapatkan transfer keahlian. Faktanya transfer keahlian tidak pernah benar-benar terjadi, suatu jabatan terus diisi oleh TKA selama puluhan tahun. Perbedaan kultur budaya dan bahasa antara TKA dan pekerja lokal turut berpengaruh pada proses alih pengetahuan sehingga berdampak pada kurang efektifnya proses pengalihan. Sedangkan tuntutan perusahaan dan investor akan tenaga ahli akan terus bertambah. Sehingga tidak menutup kemungkinan TKA akan tetap dipekerjakan oleh perusahaan sampai jangka waktu tertentu melebihi kontrak awal sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Selain fakta tersebut, jabatan TKA di Indonesia semakin diperluas ke dalam 18 sektor pekerjaan dengan diterbitkannya Kepmenaker Nomor 228 Tahun 2019. Diantaranya konstruksi, *real estate*, pendidikan, industri pengolahan, pengangkutan dan

pergudangan, kesenian, hiburan dan rekreasi, pertanian, kehutanan dan perikanan, agen perjalanan, keuangan dan akuntansi, kesehatan manusia dan aktivitas sosial, informasi dan telekomunikasi, pertambangan dan penggalian, pengadaan listrik, pedagang besar dan pedagang eceran, reparasi dan perawatan mobil dan atau sepeda motor. Pembebasan TKA yang bekerja di berbagai jenis jabatan akan berimbas pada eksistensi pencari kerja lokal untuk mendapat pekerjaan.

Lahirnya Kepmenaker tersebut sedianya telah menciderai amanat UU Ketenagakerjaan, khususnya dalam hal penggunaan TKA. *Pertama*, TKA di Indonesia wajib didampingi pekerja lokal, akan tetapi dengan adanya perluasan ini kemungkinan besar TKA akan bekerja tanpa pendamping dari tenaga kerja lokal. *Kedua*, tujuan awal dari regulasi penggunaan TKA adalah *transfer of job* (pepindahan pekerjaan) dan *transfer of knowledge* (perpindahan pengetahuan). Dengan harapan setelah masa kontrak TKA habis tenaga kerja lokal dapat menggantikan posisi TKA dalam jabatan pekerjaan tersebut, akan tetapi hal ini tidak akan terjadi apabila pekerjaan TKA diperluas dengan tujuan perpindahan keahlian dan perpindahan pekerjaan. *Ketiga*, syarat penggunaan TKA adalah *skilled worker* (pekerja terampil), namun dengan adanya kebijakan ini justru akan membuka peluang bagi *bluecollar/unskilled worker* untuk masuk dan mengisi posisi pekerjaan di Indonesia sehingga akan membawa dampak negatif bagi pekerja lokal dimana kesempatan kerja akan lebih sulit untuk didapatkan.

KETERCAPAIAN KEADILAN HUKUM DALAM PERPRES NO. 20 TAHUN 2018

Agar mampu menjawab tuntutan masyarakat landasan penegakan hukum harus menggunakan hukum yang responsif, apabila hukum yang responsif tidak dijadikan landasan bagi penegak hukum maka hukum akan kehilangan roh (moral dan keadilan). Dalam melakukan reformasi hukum maka harus melihat kembali bagaimana tatanan moralitas masyarakat, dan bagaimana tumbuh dan berkembang masyarakat. Suara-suara rakyat yang berasal dari bawah haruslah didengarkan dan ditindaklanjuti, hal ini bisa

dilakukan dengan cara merumuskan berbagai kebijakan yang dituangkan dalam produk pembangunan hukum.²⁴

Beberapa hal yang menjadi pokok kajian kritis dalam Perpres No. 20 Tahun 2018 tersebut, yaitu kemudahan perizinan penggunaan TKA, syarat dan ketentuan penggunaan TKA, jabatan yang berhak diduduki TKA, dan kewajiban alih keahlian pada tenaga kerja pendamping. Peraturan tersebut disamping mendorong masuknya investor dalam negeri juga diharapkan membuka lebih banyak lapangan pekerjaan bagi jutaan angkatan kerja di Indonesia. Sebagai produk hukum, muncul banyak kekhawatiran di masyarakat paska ditetapkannya peraturan tersebut. Regulasi tersebut dinilai kontradiktif dengan kondisi angkatan pekerja saat ini dan dinilai tidak adil bagi buruh/pekerja, mengingat lonjakan pekerja *unskill worker* terus meningkat dan menggeser peluang mereka. Banyak pekerjaan kasar yang sebetulnya mampu dilakukan oleh pekerja lokal namun telah diisi oleh TKA, belum lagi beberapa jabatan penting tertentu di suatu perusahaan asing yang lebih banyak didominasi oleh TKA yang dinilai lebih memenuhi kualifikasi.

Analisis keadilan dalam Perpres No. 20 Tahun 2018 diantaranya: *pertama*, dalam Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi, "TKA dilarang menduduki jabatan yang mengurus personalia dan/atau jabatan tertentu," di mana dalam ayat (2) ditegaskan jabatan tertentu tersebut ditetapkan oleh menteri. Dalam hal ini peraturan menteri yang dimaksud adalah Kepmenaker Nomor 228 Tahun 2019. Dengan berlakunya peraturan tersebut sektor pekerjaan yang bisa diduduki oleh TKA diperluas ke dalam 18 sektor.

Apabila dilihat dari jenis pekerjaan yang boleh diduduki TKA dalam Kepmenaker tersebut berpeluang mempersempit peluang pekerja Indonesia, karena banyak pekerjaan yang tergolong ringan dan tidak membutuhkan keahlian khusus. Hal ini tentunya semakin membuka peluang masuknya TKA yang tidak memenuhi standar kompetensi dan keahlian yang dibutuhkan dalam hal alih keahlian kepada tenaga kerja pendamping. Sebelum diundangkannya peraturan tersebut saja jumlah TKA *unskill worker* sudah banyak, maka perlu diperhatikan pula apakah saat ini setelah diundangkannya Kepmenaker ini bisa meminimalisir TKA *unskill*

²⁴ M. Husni, *Moral dan Keadilan sebagai Landasan Penegakan Hukum* (Equality, 2006), 3.

worker dan membuka lapangan kerja. Jangan sampai dengan adanya perluasan sektor pekerjaan tersebut semakin membuka celah untuk meingkatkan jumlah TKA *unskill worker* di Indonesia.

Kedua, dalam Pasal 9 pengesahan RPTKA merupakan izin untuk mempekerjakan TKA. Kemudian di dalam Pasal 10 disebutkan bahwa pemberi kerja TKA tidak wajib memiliki RPTKA untuk mempekerjakan TKA sebagai pemegang saham, anggota direksi, pegawai diplomatik, dan TKA dengan pemegang jabatan di pemerintahan. Sejatinya apabila merujuk pada Pasal 43 ayat (1) UU 13/2003 hal ini akan bertolak belakang karena sudah jelas dalam pasal tersebut mengharuskan pemberi kerja mendapatkan izin persetujuan RPTKA. Sebagaimana berbunyi, "Pemberi kerja yang menggunakan tenaga kerja asing harus memiliki rencana penggunaan tenaga kerja asing yang disahkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk." Selain itu, Pasal 10 ini bertentangan juga dengan Pasal 42 UU 13/2003 yang mengharuskan setiap TKA memiliki izin tertulis dari Kementerian Ketenagakerjaan (KEMENAKER).

Pada hakikatnya suatu aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain. Namun, secara substansi Pasal 9 dan 10 di atas bertentangan dengan ketentuan dalam UU 13/2003. Dalam pelaksanaannya, pemerintah mengklaim dalam Pasal 10 ini telah menyederhanakan prosedur dan melakukan percepatan birokrasi dalam pengurusan perizinan. Di mana secara administratif semakin memudahkan para investor untuk menggunakan tenaga kerja dari negara asalnya untuk bekerja di Indonesia dengan alasan utama untuk meningkatkan nilai investasi asing dan membuka lapangan kerja di Indonesia. Hal ini tentunya tidak mencerminkan nilai keadilan secara hukum bagi pekerja di Indonesia, di mana untuk mendapatkan sebuah pekerjaan dibutuhkan persaingan dan usaha yang tidak mudah.

Ketiga, Dalam Pasal 19 yang mengatur tentang visa tinggal terbatas (Vitas) yang menjadi syarat TKA untuk bisa bekerja di Indonesia. Sebagaimana berbunyi, "Pejabat imigrasi pada perwakilan Republik Indonesia di luar negeri memberikan Vitas paling lama 2 (dua) hari sejak permohonan diterima secara lengkap". Menurut Presiden Konferensi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI) Said Iqbal proses pemberian Vitas selama dua hari akan memberikan

kelonggaran bagi pekerja asing yang bekerja di Indonesia.²⁵ Kondisi ini jelas bertolak belakang dengan apa yang menjadi usaha warga untuk bisa mendapatkan/mengurus kartu tanda penduduk, kartu keluarga, atau SKCK yang tidak bisa selesai dalam hitungan hari akan tetapi memerlukan waktu hingga berbulan-bulan lamanya.

Menurut Gustav Radbruch, aturan akan pantas dijadikan hukum apabila konsep keadilan dan kepastian hukum diperhatikan, selama hukum itu adil dan pasti maka kemanfaatan akan terus dirasakan oleh semua masyarakat bukan hanya satu golongan. Ketentuan dalam Pasal di atas secara gamblang memberikan kepastian yang memudahkan prosedur perizinan tinggal bagi TKA di Indonesia. Namun, secara administratif terlihat belum tercapai aspek keadilan hukum mengingat prosedur perizinan dan pengurusan bagi warga negara Indonesia sendiri tidak semudah itu.

Keempat, Pasal 26 ayat (1) tidak menyebutkan secara jelas dan lengkap akan keharusan pemberi kerja TKA yang wajib memberikan pendidikan dan pelatihan kepada TKI. Namun, Pasal ini hanya mewajibkan pemberi kerja TKA menunjuk tenaga kerja Indonesia untuk mendampingi TKA saja, dan tidak pula menyebutkan berapa jumlah pekerja yang harus mendampingi dan diberi pelatihan oleh TKA. Sebagaimana berbunyi, "Setiap pemberi kerja TKA wajib: (a) menunjuk tenaga kerja Indonesia sebagai tenaga kerja pendamping; (b) melaksanakan pendidikan dan pelatihan bagi tenaga kerja Indonesia sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diduduki oleh TKA; dan (c) memfasilitasi pendidikan dan pelatihan Bahasa Indonesia kepada TKA. Pasal ini tidak mencantumkan secara tegas kewajiban TKA untuk melakukan *transfer of job* dan *transfer of knowledge* kepada pekerja lokal. Ini artinya, ketika TKA kembali ke negara asalnya kemungkinan besar posisi tersebut akan digantikan oleh TKA yang baru, bukan dengan pekerja lokal karena dalam Pasal 26 ayat (1) tidak memberikan kepastian berapa banyak jumlah tenaga kerja pendamping yang bisa memperdalam pengetahuan dan belajar dari TKA tersebut. Sebenarnya apabila *transfer of job* dan *transfer of knowledge* benar-benar diterapkan, maka selepas TKA selesai masa kontrak kerja habis pekerja lokal dapat menggantikan posisi tersebut.

²⁵ <https://www.cnnindonesia.com/nasional>, diakses pada tanggal 20 Oktober 2020, 09:34.

Dari uraian di atas apabila dikaitkan dengan hakikat hukum dengan mengedepankan keadilan (*justice*), tidak memihak (*impartial*), memberikan setiap orang haknya (*fair*), atau adil (*equitable*), sebagaimana konsep keadilan hukum yang dirumuskan oleh Gustav Radbruch, maka Perpres No. 20 Tahun 2018 belum memenuhi tujuan dari keadilan hukum. Meskipun secara aspek kemanfaatan dan kepastian regulasi ini diterbitkan dengan tujuan yang jelas, yaitu mengencijot nilai investasi asing di Indonesia, membuka lapangan kerja dan ahli kemampuan (*skill knowledge*). Faktanya jumlah TKA *unskill worker* masih banyak, meskipun telah ditegaskan sebelumnya Perpres ini hanya berlaku bagi TKA formal. Namun, hadirnya Perpres ini dengan serangkaian sanksi yang tercantum dalam Pasalnya belum terlaksanakan maksimal.

Menurut ajaran Gustav Radbruch hukum itu memiliki tiga tujuan yaitu memberikan keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Untuk mewujudkan tujuan hukum tersebut maka perlu adanya asas prioritas dari tiga unsur tersebut. Asas prioritas ini diperlukan karena sering sekali terjadi beturan antara keadilan dengan kepastian dan kemanfaatan hukum dan begitu pula sebaliknya. Keadilan ini menjadi unsur mutlak dalam pembentukan hukum, dengan demikian dapat dikatakan nilai keadilan ini menjadi materi yang harus menjadi aturan hukum. Dengan demikian fungsi ditetapkanya regulasi Penggunaan TKA, seharusnya tetap mengutamakan posisi pekerja lokal dan menjamin tersedianya lapangan kerja baru yang semakin luas seiring dengan banyaknya proyek dan investasi di Indonesia.

KESIMPULAN

Relaksasi penggunaan TKA dalam Perpres Nomor 20 Tahun 2018 nyatanya banyak bertentangan dengan UU Ketenagakerjaan. Masuknya investor asing yang turut memboyong tenaga kerja dari negara asalnya akan berimbas pada menurunnya penyerapan tenaga kerja lokal. Hal ini dikarenakan tenaga kerja lokal masih minim skill dan tidak mendukung iklim usaha yang masuk. Regulasi tersebut menimbulkan keresahan di masyarakat karena dinilai lebih memihak dan memudahkan masuknya pekerja asing. Hal ini dibuktikan dengan adanya Pasal 9 yang mengantur bahwa izin menggunakan TKA tidak diperlukan lagi cukup dengan RPTKA, inilah salah satu bentuk keberpihakan pemerintah untuk TKA. Selain itu, masih banyak TKA di Indonesia yang tidak memenuhi kualifikasi pendidikan dan keahlian sebagaimana diatur dalam Pasal 5, sehingga tujuan diundangkannya regulasi tersebut sebagai alih keahlian dan teknologi tidak benar-benar terjadi. Hal ini tentunya sangat bertentangan dengan prinsip keadilan hukum untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Hakikat hukum dengan mengedepankan keadilan (*justice*), tidak memihak (*impartial*), memberikan setiap orang haknya (*fair*), atau adil (*equitable*), sebagaimana konsep keadilan hukum yang dirumuskan oleh Gustav Radbruch, maka Perpres No. 20 Tahun 2018 belum memenuhi tujuan dari keadilan hukum. Meskipun secara aspek kemanfaatan dan kepastian regulasi ini diterbitkan dengan tujuan yang jelas, yaitu menggenjot nilai investasi asing di Indonesia, membuka lapangan kerja dan ahli kemampuan (*skill knowledge*).

DAFTAR PUSTAKA

Abdussalam, HR., *Hukum Ketenagakerjaa* (Jakarta: Restu Agung, 2008).
Agusmidah, *Dilematika Hukum Ketenagakerjaan, Tinjauan Politik Hukum, buku II* (Jakarta: PT. Softmedia, 2011).

- BKPM: Tenaga Kerja Asing Bisa Tingkatkan Investasi 20% diakses dalam <https://www.cnbcindonesia>, 29 Maret 2020, 21:57.
- Erwin, Muhammad, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2012).
- Feriyanto, Nur, *Ekonomi Sumber Daya Manusia dalam Perspektif Indonesia* (Jogjakarta: UU STIM YKPM, 2014).
- <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/04/23/204120126/menaker-jelaskan-mengapa-indonesia-masih-butuh-tenaga-kerja-asing-diakses-29-Maret-2020>, 09.00.
- <https://www.cnnindonesia.com/nasional>, diakses pada tanggal 20 Oktober 2020, 09:34.
- Husni, M., *Moral dan Keadilan sebagai Landasan Penegakan Hukum* (Equality, 2006).
- Mahfud MD, Moh., "Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik", *Seminar Nasional Saatnya Hati nurani Bicara* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2009).
- Pahlevi, Farida Sekti, "Keadilan Hukum dalam Peraturan Perlakuan bagi Tahanan," *Jurnal Al-Syakhshiyah*, Vol. I, No. 1, Januari-Juni 2019.
- Perpres No. 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Polemik Tenaga Kerja Asing di Tanah Air diakses melalui www.cnbcindonesia.com, Senin, 30-03-2020, 20:20.
- Safira, Martha Eri, *Hukum Ekonomi di Indonesia* (Ponorogo: Nata Karya, 2016).
- Syafrida dan Ralang Hartati, "Mewujudkan Perlindungan Hukum dan Jaminan Kepastian Hak Konsumen Muslim terhadap Produk Halal (Suatu Kajian Ajaran Gustav Radvruch)", *Jurnal Hukum Replik*, Vol 7, No. 1 (Maret, 2019).
- Syarif, H.S. *Pedoman Penggunaan Tenaga Kerja Asing di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996).
- Tanya, Bernard L dkk, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013).
- Tenaga Kerja Asing di RI Meroket 38%, Terbanyak dari China, diakses melalui cnbcindonesia.com, 16 Maret 2020, 01:19.
- UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan UUD 1945.
- Zuhdi, Syaifuddin dkk., "Meninjau Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 sebagai Rangka Perbaikan Hukum Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia", *Jurnal Law & Justice* 01, (April 2019).