

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara berkembang yang sedang memacu pembangunan di segala bidang. Pembangunan menghendaki agar seluruh potensi yang ada dapat dihimpun menjadi kekuatan yang dayanya dapat menggerakkan bangsa dan masyarakat Indonesia untuk terus berkembang dan maju sesuai dengan perkembangan zaman. Saat ini, Indonesia dipimpin oleh Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin yang telah resmi dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia periode 2019-2024. Periode ini merupakan periode kepresidenan Presiden Joko Widodo yang kedua. Sebelumnya, pada periode pemerintahan Presiden Joko Widodo yang pertama, yaitu periode 2014-2019, Presiden Joko Widodo bersama Wakil Presiden Jusuf Kalla memberlakukan program Nawa Cita, yang mana salah satu programnya telah menjanjikan pembangunan infrastruktur strategis bagi masyarakat Indonesia.

Untuk mengembangkan dan memajukan perekonomian Indonesia melalui pembangunan infrastruktur, tidak cukup dengan modal dalam negeri saja, tetapi juga perlu mendatangkan modal asing melalui Penanaman Modal Asing (PMA). PMA membuka lapangan kerja, baik bagi tenaga kerja lokal, maupun Tenaga Kerja Asing (TKA). Selama periode 2014-2019 tersebut, Pemerintahan Presiden Joko Widodo telah memberlakukan peraturan perundang-undangan terkait TKA

dan PMA yang mumpuni dalam mengawasi pelaksanaan penanaman modal serta penggunaan TKA di Indonesia.

Pada umumnya, negara berkembang dihadapkan pada suatu kondisi yang inferior, baik ditinjau dari manusia maupun materialnya seperti kemiskinan, produktivitas yang rendah, sumber daya alam yang kurang terolah, sumber daya manusia yang kurang terampil yang menyulitkan pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi yang bertujuan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan menyejahterakan penduduk menjadi tolok ukur kemapanan suatu negara. Mempercepat pertumbuhan ekonomi bagi negara-negara berkembang merupakan upaya untuk mengejar ketertinggalan dengan negara lain serta dapat lebih menyejajarkan diri dengan negara-negara yang lebih maju. Tingkat suatu pertumbuhan ekonomi ditentukan antara lain oleh kekuatan sektor PMA, bantuan luar negeri, dan penanaman modal dalam negeri.

Pertumbuhan ekonomi membutuhkan peningkatan investasi, yang pada gilirannya membutuhkan dana pembiayaan yang berasal dari dalam maupun luar negeri. Di antara kedua sumber pembiayaan ini, sumber dana dalam negeri seharusnya merupakan sumber pokok pembiayaan, terutama dilihat dari konteks pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan pembangunan yang dapat dijadikan tolok ukur secara makro adalah pertumbuhan ekonomi. Pembangunan diharapkan akan membawa dampak positif pula terhadap pertumbuhan ekonomi.

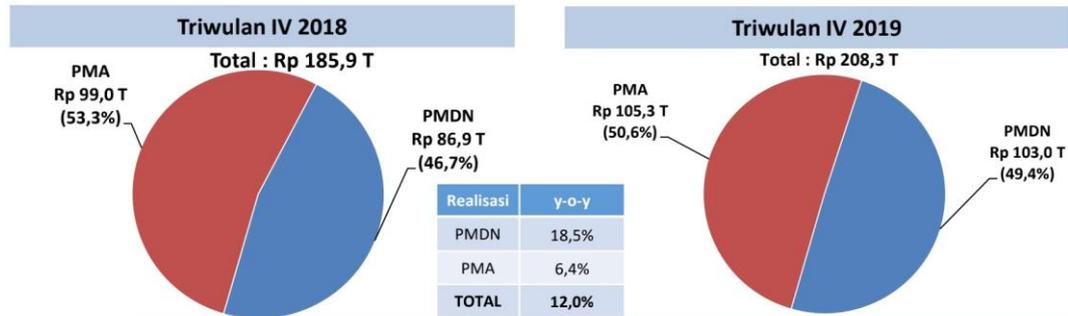
Pertumbuhan ekonomi yang baik memberikan daya saing bagi Indonesia dalam ekonomi global. Daya saing menjadi sangat penting untuk memastikan

bahwa Indonesia dapat berperan aktif dan mengambil keuntungan dari perdagangan internasional. Tanpa daya saing, Indonesia hanya akan menjadi konsumen atau pasar dari berbagai barang dan jasa negara lain yang lebih kompetitif (dari sisi mutu dan harga). Sebaliknya dengan daya saing yang tinggi, Indonesia dapat menjadi tuan rumah di negeri sendiri. dan menghasilkan devisa melalui barang dan jasa yang diekspor ke luar negeri – sehingga pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan Negara dan kesejahteraan rakyat.

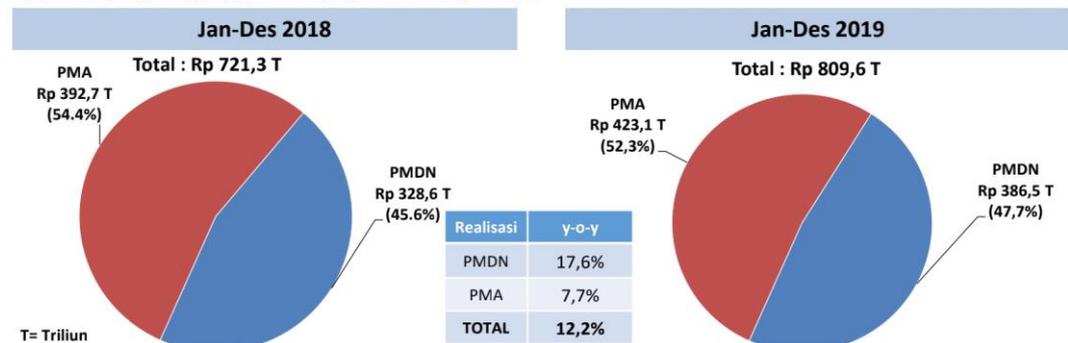
Pembangunan infrastruktur adalah cara yang paling tepat untuk meningkatkan daya saing nasional melalui infrastruktur yang terintegrasi dan berkualitas baik, seluruh wilayah kita akan terkoneksi sehingga memudahkan terjadinya pergerakan barang, jasa dan manusia. Dalam konteks ekonomi, atau lebih khususnya bisnis, pembangunan infrastruktur jalan akan berdampak penghematan biaya transportasi dan logistik. Dengan transportasi dan logistik yang lebih murah, maka ongkos produksi barang dan jasa juga lebih murah.

Biaya yang dibutuhkan untuk pembangunan infrastruktur secara nasional tentunya tidak sedikit. Dibutuhkan modal yang masif, tidak hanya dari dalam negeri, tapi juga dari luar negeri, dalam bentuk PMA. Data penanaman modal di Indonesia dapat dilihat pada bagan 1.1 berikut ini:

1. Triwulan IV 2018 dan Triwulan IV 2019: PMDN dan PMA



2. Jan-Des 2018 dan Jan-Des 2019: PMDN dan PMA



**Bagan 1.1.**

**Data Perbandingan Penanaman Modal dalam Negeri dan Penanaman Modal Asing**

*Sumber: Realisasi Penanaman Modal BKPM-RI triwulan IV, 2019*

PMA dilakukan karena Indonesia memiliki keterbatasan dalam bidang modal, teknologi, keterampilan dan manajemen, sedangkan investor asing memiliki keunggulan dan kemajuan yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat Indonesia. Stok modal atau investasi merupakan salah satu faktor penting dalam menentukan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan ekonomi. Investasi-investasi baru memungkinkan terciptanya barang modal baru yang akan menyerap faktor produksi baru, yaitu menciptakan lapangan kerja baru atau kesempatan kerja yang akan menyerap tenaga yang pada gilirannya akan mengurangi pengangguran. Investasi-investasi baru akan menambah *output* dan

pendapatan baru pada faktor produksi tersebut, yang pada gilirannya akan merangsang pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan bagan 1.1 perkembangan investasi pengusaha domestik dan asing tadi masih memberikan berbagai kontribusi positif untuk peningkatan sumber-sumber pajak perusahaan dan perseorangan yang berguna dalam pembangunan daerah tingkat satu dan tingkat dua. Perkembangan ekonomi lokal di sekitar lokasi tempat usaha perusahaan-perusahaan yang menanamkan investasinya menunjukkan kecenderungan mendapatkan pengaruh dampak langsung dari kehadiran mereka.

Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal untuk mengatur arus investasi di Indonesia<sup>1</sup> (yang selanjutnya disingkat sebagai UUPM). Menurut UUPM, PMA adalah untuk melakukan usaha di wilayah Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik menggunakan modal asing sepenuhnya maupun berpatungan dengan penanam modal dalam negeri. Penanaman modal asing penting bagi peningkatan pembangunan ekonomi nasional. Sarana yang diberikan oleh penanaman modal dapat berupa fisik dan juga non fisik ini dibatasi dan/atau diperkenankan jika dapat mendorong dan membantu masyarakat Indonesia secara ekonomis dapat berdiri atas kekuatannya sendiri. Modal asing juga diharapkan secara langsung maupun tidak langsung dapat lebih merangsang dan menggairahkan iklim atau kehidupan dunia usaha, serta dimanfaatkan sebagai upaya menembus jaringan pemasaran internasional. Selanjutnya modal asing diharapkan secara langsung dapat mempercepat proses pembangunan ekonomi Indonesia. Badan yang

---

<sup>1</sup> Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Pasal 1, LNRI 2007 No.67, TLNRI No 4724, Jakarta, yang selanjutnya disingkat sebagai UUPM.

memiliki wewenang untuk memberikan persetujuan dan izin atas investasi langsung luar negeri adalah Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM).

Adanya UUPM perlu diikuti dengan perkembangan pengaturan hukumnya dalam kegiatan ekonomi. Dengan kelengkapan hukum akan memberikan kepastian hukum bagi pelaksana hubungan hukum yang menciptakan hak dan kewajiban bagi para subjek hukum pada umumnya serta dalam hubungan kegiatan ekonomi pada khususnya<sup>2</sup>. UUPM menjelaskan bahwa tujuan penyelenggaraan penanaman modal antara lain adalah sebagai berikut<sup>3</sup>:

- a. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional,
- b. Menciptakan lapangan kerja,
- c. Meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan,
- d. Meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha nasional,
- e. Meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional,
- f. Mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan,
- g. Mengolah ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan dana yang berasal baik dari dalam negeri maupun luar negeri, dan
- h. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sarana yang diberikan diperkenankan selama dapat mendorong dan membantu rakyat Indonesia, secara ekonomis dapat berdiri sendiri atas kekuatannya sendiri, seperti yang diamanatkan dalam UUPM bahwa<sup>4</sup>:

---

<sup>2</sup> Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2008, hlm 26.

<sup>3</sup> UUPM, Pasal 3 ayat (2).

<sup>4</sup> UUPM, Pasal 25.

*Perusahaan-perusahaan modal asing diizinkan untuk mendatangkan dan/atau menggunakan tenaga-tenaga pimpinan dan tenaga ahli warga negara asing bagi jabatan-jabatan yang belum dapat diisi dengan tenaga kerja warga negara Indonesia.*

Kegiatan PMA dapat dilakukan dalam dua bentuk, yaitu secara PMA murni 100% dan patungan (*joint venture*)<sup>5</sup>. Kegiatan PMA murni 100% dikenal dengan investasi langsung yang diharapkan dapat membawa keuntungan bagi pihak Indonesia dari negara-negara yang menanamkan modal asing ke Indonesia. Tidak ada ukuran pasti mengenai jumlah modal yang ditanamkan dalam bentuk PMA. Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1994 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 83 Tahun 2001 mengatur permasalahan sesuai dengan kelayakan ekonomi kegiatan usaha<sup>6</sup>. PMA lebih banyak mempunyai kelebihan dibandingkan dengan Investasi Modal Dalam Negeri di antaranya, sifatnya jangka panjang, banyak memberikan andil dalam alih teknologi, alih keterampilan manajemen, dan membuka lapangan kerja baru<sup>7</sup>. Lapangan kerja ini sangat penting bagi negara yang sedang berkembang mengingat terbatasnya kemampuan Pemerintah untuk menyediakan lapangan kerja<sup>8</sup>:

- a. Perusahaan penanam modal dalam memenuhi kebutuhan tenaga kerja harus mengutamakan tenaga kerja warga negara Indonesia;

---

<sup>5</sup> UUPM, Pasal 1.

<sup>6</sup> Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 83 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing, LNRI 1994 No. 28, TLNRI No. 3552, Jakarta.

<sup>7</sup> Erman Rajaguguk, *Hukum Investasi dan Pasar Modal*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2013, hlm 1.

<sup>8</sup> UUPM, Pasal 10.

- b. Perusahaan penanam modal berhak menggunakan tenaga ahli warga negara asing untuk jabatan dan keahlian tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Perusahaan penanam modal wajib meningkatkan kompetensi tenaga kerja warga negara Indonesia melalui pelatihan kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Perusahaan penanaman modal yang memperkerjakan TKA diwajibkan menyelenggarakan pelatihan dan melakukan alih teknologi kepada tenaga kerja warga negara Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika PMA melaksanakan apa yang diamanatkan dalam UUPM, hal ini akan membawa dampak yang besar bagi pertumbuhan ekonomi masyarakat Indonesia. Bukan hanya jumlah angka pengangguran akan berkurang tetapi masyarakat Indonesia juga akan menjadi masyarakat yang terampil. Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan jumlah angkatan kerja Indonesia sebagai berikut<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup> Laporan Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia Agustus 2019 Badan Pusat Statistik Indonesia, <https://www.bps.go.id/publication/download.html?nrbvfeve=OTYxMzhly2UzM2NjYzIyMDAwN2FjYmRk&xzmn=aHR0cHM6Ly93d3cuYnBzLmdvLmlkL3B1YmxpY2F0aW9uLzIwMTkvMTEvMjkvOTYxMzhly2UzM2NjYzIyMDAwN2FjYmRkL2tYWRhYW4tYW5na2F0YW4ta2VyamEtZGktaW5kb25lc2lhLWFndXN0dXMtMjAxOS5odG1s&twoadfnorfeauf=MjAyMC0wNC0xNiAxNT0xMzowNg%3D%3D>. Diunduh pada 16 April 2020.

**Tabel 1.1**  
**Data Angkatan Kerja Indonesia Periode 2018-Agustus 2019**

<b>Jumlah Angkatan Kerja Indonesia</b>	
<i>Bulan</i>	<i>Jumlah</i>
Agustus 2018	133,56 juta
Februari 2019	136,18 juta
Agustus 2019	136,12 juta
<b>Presentase Angkatan Kerja yang Bekerja</b>	
<i>Bulan</i>	<i>Persentase</i>
Agustus 2018	94,72%
Februari 2019	94,99%
Agustus 2019	94,66%

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019, **diolah**.

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa jumlah angkatan kerja Indonesia pada Agustus 2019 turun 2,62 juta dibanding Februari 2019 namun naik 1,95 persen atau 2,56 juta dibanding Agustus 2018. Di samping itu, persentase angkatan kerja yang bekerja turun dari 94,99% pada Februari 2019 menjadi 94,72% dari total angkatan kerja, namun naik dari 94,66% pada Agustus 2018. Selama setahun terakhir, sektor-sektor yang mengalami peningkatan persentase penduduk yang bekerja adalah sektor transportasi dan pergudangan, sektor informasi dan komunikasi, dan sektor industri pengolahan, dan sektor konstruksi serta perdagangan. Sedangkan sektor-sektor yang mengalami penurunan adalah sektor pertanian dan sektor jasa keuangan dan asuransi.

Selain membuka lapangan kerja, modal asing membawa pengaruh positif berupa alih teknologi. Hal ini dapat dilihat dari teknologi asing yang masuk terutama dalam sektor substitusi impor (*secondary industries*) dan pertambangan sumber daya alam (*resource industries*). Masuknya teknologi asing ke Indonesia

terjadi melalui perjanjian bisnis seperti *license agreement*, *technical assistance agreement*, *joint operation agreement* dan *turn key agreement*<sup>10</sup>. Pada umumnya perusahaan ini berbentuk *joint venture* dengan induk perusahaan di luar negeri yang memiliki atau memegang hak atas teknologi yang bersangkutan. Pendekatan yang ditempuh oleh perusahaan-perusahaan asing pada umumnya mengombinasikan kegiatan modalnya dengan sekaligus menyelenggarakan perjanjian lisensi<sup>11</sup>. Pasal 12 Undang-Undang No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing menyebutkan bahwa perusahaan-perusahaan modal asing berkewajiban menyelenggarakan dan/atau menyediakan fasilitas-fasilitas latihan dan pendidikan di dalam dan atau di luar negeri secara teratur dan terarah bagi warga negara Indonesia dengan tujuan agar berangsur-angsur tenaga-tenaga warga negara asing dapat digantikan oleh tenaga-tenaga warga negara Indonesia<sup>12</sup>.

Pihak asing tidak hadir hanya dalam bentuk modal dan teknologi baru, melainkan juga sebagai tenaga profesional yang akan bekerja di Indonesia, yaitu sebagai Tenaga Kerja Asing (TKA). Tidak dapat disangkal adanya kebutuhan atas TKA dengan keahlian dan kemampuan yang belum dapat dipenuhi oleh tenaga kerja Indonesia, terutama dengan semakin banyaknya pembangunan infrastruktur sebagai salah satu program kerja yang diprioritaskan. Terutama mengingat maju atau tidaknya suatu perusahaan tidak terlepas dari peranan dan kedudukan tenaga kerja, sedemikian pentingnya peranan dan kedudukan tenaga kerja untuk perusahaan haruslah dengan perlindungan yang dimaksudkan untuk menjamin

---

<sup>10</sup> Suparji, *Penanaman Modal Asing Di Indonesia Insentif V. Pembatasan*, Jakarta: Universitas Al Azhar, 2008, hlm 55.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

kesamaan, kesempatan serta perlakuan yang adil tanpa diskriminasi atas dasar apa pun agar terwujud kesejahteraan pekerja dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan dunia usaha<sup>13</sup>. Tenaga kerja di perusahaan PMA memegang peranan yang cukup penting dalam menjalankan perusahaan.

Di samping itu, sehubungan dengan upaya pembangunan yang dilakukan Indonesia, tenaga kerja yang dibutuhkan tidak hanya tenaga kerja lokal namun juga tenaga kerja yang berasal dari luar Indonesia, sehingga dibutuhkannya TKA untuk membantu pembangunan infrastruktur di Indonesia. Dengan era globalisasi di bidang pembangunan yang terjadi di Indonesia tidak dapat dihindari adanya penggunaan TKA. Semakin meningkatnya pembangunan berarti semakin dibutuhkannya tenaga kerja yang andal untuk mencapai kesempurnaan dalam pembangunan jalan, infrastruktur dan lain-lain. Pada prinsipnya penggunaan TKA di Indonesia adalah mereka yang dibutuhkan dalam dua hal, yakni mereka yang membawa modal (sebagai investor) dan/atau membawa keterampilan (*skill*) dalam rangka alih pengetahuan (*transfer of knowledge*) atau alih keahlian (*transfer of know-how*).<sup>14</sup> Dengan penggunaan TKA diharapkan terjadi adanya alih teknologi agar sesuai dengan ketentuan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan).<sup>15</sup> Pengertian alih teknologi mempunyai makna pendidikan dimana tenaga kerja Indonesia memanfaatkan teknologi yang dibawa oleh perusahaan asing yang menanamkan modalnya di Indonesia. Selanjutnya tenaga-

---

<sup>13</sup> Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan LNRI 2003 No. 39, TLNRI no. 4279, Jakarta, yang selanjutnya disingkat sebagai UU Ketenagakerjaan, Konsideran, Huruf d.

<sup>14</sup> C. Sumarprahatingrum, Penggunaan Tenaga Kerja Asing di Indonesia, HIPSMI, Jakarta, hlm. 56.

<sup>15</sup> UU Ketenagakerjaan, Pasal 45.

tenaga kerja Indonesia dapat menguasai teknologi mutakhir<sup>16</sup>. Selain karena kedua hal tersebut, pada hakikatnya perusahaan tidak diperkenankan menggunakan TKA dan harus mengutamakan penggunaan tenaga kerja dari Indonesia.<sup>17</sup>

Penggunaan TKA harus mempunyai manfaat tersendiri bagi bangsa Indonesia. Misalnya manfaat alih teknologi yang merupakan salah satu persyaratan bagi TKA yang bekerja di Indonesia. Dalam rangka alih teknologi dan alih keahlian maka pemberi kerja TKA wajib:<sup>18</sup>

- a. Menunjuk tenaga kerja Indonesia sebagai tenaga pendamping TKA yang diperkerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian TKA; dan
- b. Melaksanakan pendidikan dan pelatihan kerja bagi tenaga kerja Indonesia sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diduduki oleh TKA.

Tidak hanya di Indonesia, penggunaan TKA di dunia secara umum semakin banyak karena adanya globalisasi. Masyarakat internasional muncul seiring dengan jumlah negara di dunia yang pada dewasa ini melebihi seratus negara sehingga terlahir adanya globalisasi<sup>19</sup>. Globalisasi terdapat hubungan langsung secara perseorangan atau perniagaan, keagamaan, ilmu pengetahuan, olahraga atau ketenagakerjaan yang melintasi batas negara<sup>20</sup> sehingga globalisasi tidak hanya menyebabkan perputaran investasi dan informasi secara cepat saja, tetapi juga menyangkut kepada masalah tenaga kerja. Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa

---

<sup>16</sup> Suparji, *Op. Cit.*, hlm 55.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm 57.

<sup>18</sup> UU Ketenagakerjaan, Pasal 45 ayat (1).

<sup>19</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: P.T. Alumni, 2003, hlm. 11.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 13.

baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat<sup>21</sup>. Tenaga kerja dunia berbondong-bondong meninggalkan negaranya untuk misi pekerjaan di negara lain yang menawarkan upah lebih tinggi. Para pekerja yang mempunyai nilai jual tinggi tentu akan mempunyai peluang yang cukup besar dalam mencapai upah yang lebih tinggi. Pekerja adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain<sup>22</sup>. Pasal 27 ayat (2) UUD NKRI menyebutkan bahwa “tiap-tiap warga negara Indonesia berhak atas pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan”<sup>23</sup>. Oleh karena itu, setiap pekerja di wilayah Negara Indonesia memerlukan pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Negara maju, negara industri baru, dan negara miskin dan berkembang memiliki kondisi yang beragam dalam hal ekonomi, industri, dan tenaga kerja. Perbedaan kondisi ini merupakan salah satu penyebab terjadinya migrasi tenaga kerja antar negara. Keberhasilan pembangunan ekonomi di negara maju mendorong tingkat upah dan kondisi lingkungan kerja ke taraf yang lebih baik, sehingga memikat tenaga kerja dari negara lain untuk datang demi memperoleh taraf yang sama. Di sisi lain, negara industri baru meresap TKA demi percepatan pembangunan ekonomi. Negara industri baru membutuhkan pekerja berketrampilan yang didatangkan dari negara maju, dan membutuhkan tenaga kerja untuk pekerjaan yang lebih mementingkan otot dari negara miskin dan berkembang. Sehingga terlihat bahwa perbedaan kondisi dan kebutuhan berbagai negara yang demikian menyebabkan derasnya arus migrasi tenaga kerja di dunia.

---

<sup>21</sup> UU Ketenagakerjaan, Pasal 1.

<sup>22</sup> UU Ketenagakerjaan, Pasal 1.

<sup>23</sup> Tjepi F. Aloewie, *Naskah Akademis Tentang Pemutusan Hubungan Kerja dan Penyelesaian Perselisihan Industrial*, Cetakan ke-11, Jakarta: BPHN, 1996, hlm. 32.

Keterbukaan Indonesia terhadap TKA harus diimbangi dengan kewajiban negara Indonesia untuk melindungi kepentingan warga negaranya. Untuk menghindari penggunaan TKA yang berlebihan, maka Pemerintah perlu untuk mengatur pekerjaan-pekerjaan yang dapat dijalankan oleh TKA dengan memberlakukan pembatasan-pembatasan juga penyediaan kesempatan kerja itu bagi warga negara Indonesia sendiri.

Pada tahun 2015 dalam menggunakan TKA diatur oleh Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing<sup>24</sup>. Peraturan ini diundangkan pada tanggal 29 Juni 2015 yang menggantikan Permenaker 12 tahun 2013 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Pada tahun 2018 terdapat perubahan regulasi kembali dalam menggunakan TKA. Pengaturan penggunaan TKA pada tahun ini menggunakan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 10 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing<sup>25</sup> yang telah diresmikan pada tanggal 11 Juli 2018. Regulasi penggunaan TKA di Indonesia kembali berkembang pada tahun 2019 dengan diundangkannya Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 20 Tahun 2019 tentang Penatausahaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Dana Kompensasi Penggunaan Tenaga Kerja Asing pada tanggal 22 Oktober 2019. Di samping itu juga terdapat Keputusan Menteri Ketenagakerjaan No. 228 Tahun 2019 tentang Jabatan Tertentu yang Dapat Diduduki oleh Tenaga Kerja Asing yang ditetapkan pada tanggal 27 Agustus 2019, dan Keputusan Menteri

---

<sup>24</sup> Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing, BNRI 2015 No. 964.

<sup>25</sup> Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 10 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing, BNRI 2018 No. 882, yang selanjutnya akan disebut sebagai Permenaker TKA.

Ketenagakerjaan No. 349 Tahun 2019 tentang Jabatan Tertentu yang Dilarang Diduduki oleh Tenaga Kerja Asing yang ditetapkan pada tanggal 31 Desember 2019.

Beberapa tahun belakangan juga semakin banyak penggunaan skema *turnkey project* dalam proyek konstruksi, khususnya dari negara China sebagai bentuk bantuan nasional China. *Turnkey project* atau juga dapat disebut sebagai *turn key contract* (kontrak putar kunci) dapat didefinisikan sebagai:

*Suatu perjanjian mengenai pembangunan suatu proyek dalam hal pihak kontraktor setuju untuk membangun proyek tersebut secara lengkap sampai selesai termasuk pemasangan semua perlengkapannya sehingga proyek tersebut siap dioperasikan atau dihuni.*<sup>26</sup>

Meskipun keberadaan TKA di Indonesia sebenarnya sudah dimulai sejak bahkan sebelum kemerdekaan, timbulnya polemik terkait penggunaan TKA di Indonesia disebabkan oleh volume TKA masuk yang semakin besar, sehingga dapat menimbulkan kekhawatiran dalam masyarakat akan mendominasinya TKA di pasar kerja Indonesia dan menyudutkan tenaga kerja lokal. Terutama melihat sekarang dinamika global menyebabkan adanya pembangunan infrastruktur dengan skema *turnkey project* ini, dimana TKA berbondong-bondong masuk dengan hubungan hukum yang rumit dan berpotensi menyalahi ketentuan

---

<sup>26</sup> Glosarium Peraturan BPK, diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Glosarium?search=turn+key>, pada 9 Februari 2021.

peraturan perundang-undangan.<sup>27</sup> Oleh karena itu, diperlukan adanya penelitian mengenai hal ini.

Selain kejanggalan dalam penggunaan TKA di bidang konstruksi menggunakan skema *turnkey project*, juga terdapat kejanggalan-kejanggalan lain, seperti tidak terlaksanakannya pendampingan dan alih teknologi antara TKA dan tenaga kerja pendamping. Dapat diketahui bahwa pada umumnya, hal yang disorot dalam TKA adalah 3 hal, yaitu penggunaan TKA itu sendiri, pendampingan, dan alih teknologi. Dalam hal ini masih terdapat kejanggalan dan pelanggaran-pelanggaran mengenai ketiga hal utama tersebut, yang juga menjadi permasalahan dalam disertasi ini.

Persoalan terbaru terkait regulasi penggunaan TKA di Indonesia adalah penerbitan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker) sebagai bentuk perwujudan penyederhanaan segala bentuk kendala regulasi. Terdiri dari beberapa ruang lingkup, salah satunya ketenagakerjaan, UU Ciptaker dirancang untuk mengatasi permasalahan tumpang tindih regulasi yang mengakibatkan efektivitas investasi yang rendah. Pembahasan disertasi ini dibatasi pada periode peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta keadaan penggunaan TKA dan penyelenggaraan PMA di Indonesia tahun 2015-2019, sehingga tidak mencakup norma pengaturan TKA dan PMA dalam UU Ciptaker.

Dengan adanya sejumlah perubahan peraturan pada periode 2015-2019 penulis ingin mengetahui bagaimana dampaknya terhadap penggunaan TKA pada

---

<sup>27</sup> Suciliani Octavia & Muhammad Badaruddin, “*Turnkey Project* dan Dinamika Pengaturan Ketenagakerjaan Asing di Indonesia”, *Jurnal Asia Pacific Studies*, Vol. 1 No. 2, 2017, hlm. 141-142.

sisi pembangunan yang sesuai dengan program kerja Pemerintah periode 2015-2019. Selain karena adanya program kerja Pemerintah, periode 2015-2019 juga digunakan dalam disertasi ini karena tingkat PMA dan tingkat penggunaan TKA yang tinggi pada periode tersebut. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 mengenai pertimbangan aspek filosofis yang melandasi pembuatan Perpres tersebut, yaitu:

*[...] bahwa untuk mendukung perekonomian nasional dan perluasan kesempatan kerja melalui peningkatan investasi, perlu pengaturan kembali perizinan penggunaan tenaga kerja asing.*

Dengan adanya juga perubahan terhadap investasi PMA dapat mempengaruhi tenaga kerja di Indonesia, baik TKA maupun tenaga kerja Indonesia di bidang pembangunan, khususnya sektor jasa konstruksi. Hal ini dikarenakan pelaksanaan program pembangunan infrastruktur nasional yang membutuhkan TKA untuk membangun berbagai infrastruktur, di antaranya pembangkit listrik dan smelter. Dari hal-hal tersebut di atas kiranya perlu diadakan penelitian mengenai kedudukan tenaga kerja dalam pelaksanaan penanaman modal asing, khususnya dalam pembangunan infrastruktur.

## **1.2. Keaslian Penulisan**

Penelitian ini bukan merupakan penulisan ilmiah ataupun penelitian hukum terkait penggunaan, pengawasan dan pengendalian TKA yang pertama kali dilakukan. Telah terdapat penelitian terkait TKA yang dilakukan oleh para akademisi dan calon sarjana sebelumnya. Untuk menunjukkan kemurnian

penulisan ini, Penulis akan melihat perbedaan antara penelitian yang diangkat dan dibandingkan dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang serupa dengan topik pembahasan yang berdekatan.

### **1.2.1. Pembanding I**

Judul: Pengawasan Ketenagakerjaan Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Hubungan Industrial (Disertasi, Hyronimus Buyanaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga) Tahun 2019.

Disertasi ini menekankan pada peran pengawasan ketenagakerjaan dalam penegakan hukum hubungan industrial dan menemukan terkait pengaturan hukum wewenang pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia secara umum, baik lokal maupun asing. Disertasi ini menganalisis tiga rumusan masalah seputar filosofi pengawasan ketenagakerjaan sebagai instrumen industri penegakan hukum hubungan industrial, wewenang pengawas ketenagakerjaan dalam penegakan hukum hubungan industrial, dan sanksi pengawas ketenagakerjaan sebagai instrumen untuk menegakkan hukum hubungan industrial.

### **1.2.2. Pembanding II**

Judul: Prinsip Hukum Kontrak Konstruksi Penyediaan Infrastruktur oleh Badan Usaha Jasa Konstruksi Asing (Disertasi, Peni Jati Setyowati, Fakultas Hukum Universitas Airlangga) Tahun 2019.

Disertasi ini membahas bagaimana keterbatasan dan Pemerintah dalam menyediakan infrastruktur menyebabkan Pemerintah harus berpaling pada badan usaha asing untuk melaksanakannya. Disertasi ini menjabarkan tiga poin utama,

yaitu karakteristik kontrak Pemerintah dalam penyediaan infrastruktur, tanggung gugat Pemerintah dalam kontrak konstruksi penyediaan infrastruktur, dan penyelesaian sengketa konstruksi dalam kontrak penyediaan infrastruktur antara Pemerintah dengan badan usaha asing.

### **1.3. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan dalam latar belakang sebagaimana tertuang di atas, maka dalam penelitian ini mengidentifikasi butir-butir permasalahan sebagai berikut:

- (1) Bagaimana pengaturan tenaga kerja asing dalam sektor infrastruktur di Indonesia pada tahun 2015-2019?
- (2) Bagaimana pelaksanaan penggunaan tenaga kerja asing pada sektor pembangunan infrastruktur di Indonesia pada tahun 2015-2019?
- (3) Bagaimana ideal peraturan penggunaan tenaga kerja asing yang sesuai sehingga penggunaan tenaga kerja asing dapat dikendalikan?

### **1.4. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis pokok permasalahan yang diajukan di atas, sehingga tujuan penelitian pertama yang ingin dicapai adalah untuk menganalisis pengaturan TKA dalam sektor infrastruktur di Indonesia pada tahun 2015-2019, khususnya TKA di bidang jasa konstruksi. Penelitian dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang

diberlakukan pada tahun 2015-2019 di Indonesia yang berkaitan dengan penggunaan TKA dan PMA.

Tujuan kedua penulisan penelitian ini adalah untuk menganalisis penggunaan dan pengendalian TKA pada sektor infrastruktur. Berangkat dari kajian yang dilakukan berdasarkan rumusan masalah pertama, penelitian ini lebih lanjut mengkaji tentang TKA di Indonesia dalam praktik, khususnya pada sektor jasa konstruksi. Dengan demikian, dapat dilakukan suatu penggambaran perbandingan antara penggunaan dan pengendalian TKA sebagaimana seharusnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan penggunaan dan pengendalian TKA yang sebenarnya dilakukan berdasarkan fakta peristiwa konkret.

Tujuan penelitian ketiga adalah untuk menganalisis berdasarkan konsistensi praktik penggunaan TKA di Indonesia terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dapat ditemukan rumusan pengaturan hukum yang ideal agar penggunaan TKA dan pelaksanaan penanaman modal asing dapat berjalan dengan lancar.

## **1.5. Manfaat Penelitian**

### **1.5.1. Manfaat Teori**

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan dan wawasan akademik bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Ketenagakerjaan, khususnya mengenai Tenaga Kerja Asing dalam Penanaman Modal Asing.

### **1.5.2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi perumus atau pengambil kebijakan dalam pembuatan dan pembaruan peraturan perundang-undangan mengenai Tenaga Kerja Asing dan Penanaman Modal Asing.

## **1.6. Sistematika Penulisan**

Untuk memperoleh gambaran yang jelas dan komprehensif atas penulisan ini, keseluruhan isi penulisan dibagi menjadi lima bab, yaitu:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Mengurai mengenai latar belakang penulisan, beberapa tulisan lain sebagai pembanding tulisan penelitian ini untuk menunjukkan keaslian penulisan, rumusan masalah berdasarkan latar belakang, tujuan serta manfaat penulisan, dan sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN KEPUSTAKAAN**

Menjelaskan teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu teori keadilan, teori sistem hukum, dan teori hukum responsif. Kemudian menjelaskan kerangka konseptual sebagai alur pemikiran penelitian. Melakukan pembatasan terhadap konsep-konsep yang relevan dalam penelitian dengan menguraikannya, seperti konsep Ilmu Ketenagakerjaan dan Penanaman Modal.

### BAB III METODE PENELITIAN

Mengurai jenis metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian, jenis data dan bahan hukum dalam penelitian, lokasi penelitian, analisis data, serta teknik pengumpulan data.

### BAB IV ANALISA DAN PEMBAHASAN

Bab ini memuat analisa dan pembahasan atas topik disertasi. Dibagi lagi menjadi tiga bagian, setiap bagiannya membahas masing-masing pokok permasalahan yang telah dirumuskan dalam Bab I dengan tetap mengindahkan kerangka teori dan kerangka konseptual penelitian sebagaimana dituangkan dalam Bab II. Bagian pertama memuat analisa dan pembahasan mengenai peraturan yang berlaku di Indonesia terkait penggunaan TKA pada sektor pembangunan infrastruktur periode 2015-2019. Kemudian dilanjutkan dengan bagian kedua yang memuat analisa dan pembahasan mengenai praktik penggunaan TKA pada sektor pembangunan infrastruktur periode 2015-2019. Berdasarkan analisa dan pembahasan mengenai peraturan yang ada dan praktik yang dilakukan saat ini, bagian ketiga Bab ini memuat analisa dan pembahasan mengenai pengaturan TKA pada sektor pembangunan infrastruktur yang ideal di masa depan sehingga penggunaan TKA dapat dikendalikan.

## BAB V PENUTUP

Berisikan Kesimpulan dan Saran. Kesimpulan yaitu menyimpulkan keseluruhan penulisan penelitian; dan Saran, yaitu memberikan rekomendasi dan masukan berdasarkan hasil penelitian.

