

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG HUKUM KETENAGAKERJAAN DAN PENGAWASAN TERHADAP TENAGA KERJA ASING

A. Tinjauan Umum Tentang Hukum Ketenagakerjaan

1. Pengertian Hukum Ketenagakerjaan

Indonesia adalah negara hukum, sebagai negara hukum segala aspek kehidupan bangsa Indonesia diatur oleh hukum termasuk dalam hubungan industrial yang menyangkut tenaga kerja. Pengaturan ini demi terpenuhinya hak para tenaga kerja agar tidak terjadi eksploitasi dan pelanggaran terhadap tenaga kerja. Hukum perburuhan sekarang ini disebut dengan istilah ketenagakerjaan, sehingga hukum perburuhan sama dengan hukum ketenagakerjaan. Di Indonesia pengaturan hukum Ketenagakerjaan diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Hukum ketenagakerjaan atau perburuhan merupakan bagian dari hukum pada umumnya, Sebagai bagian dari hukum pada umumnya atau memberikan batasan pengertian hukum ketenagakerjaan atau perburuhan tidak terlepas dari pengertian hukum pada umumnya. Berbicara tentang batasan hukum, para ahli saat ini belum ada menemukan batasan yang baku serta memuaskan semua pihak tentang hukum. Hal ini dikarenakan hukum memiliki bentuk dan cakupan yang sangat luas. Bentuk dan

cakupan yang luas ini menjadikan hukum dapat diartikan dari berbagai sudut pandang yang berbeda-beda.¹

Menurut Soetikno, hukum perburuhan/ketenagakerjaan adalah keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan hukum mengenai hubungan kerja yang mengakibatkan seseorang secara pribadi ditempatkan dibawah perintah/pimpinan orang lain dan mengenai keadaan-keadaan penghidupan yang langsung bersangkutan dengan hubungan kerja tersebut.

Imam Soepomo sendiri memberikan pengertian hukum perburuhan/Ketenagakerjaan adalah himpunan peraturan-peraturan, baik tertulis maupun tidak tertulis yang berkenaan dengan kejadian dimana seorang bekerja pada orang lain dengan menerima upah. Dengan kata lain, hukum perburuhan adalah seperangkat aturan dan norma yang tertulis ataupun tidak tertulis yang mengatur pola hubungan industrial antara pekerja atau buruh.²

Sedangkan menurut Mollenaar, hukum perburuhan adalah bagian dari hukum yang berlaku yang pada pokoknya mengatur hubungan antara buruh dan majikan, buruh dengan buruh dan buruh dengan penguasa. Dari pengertian hukum perburuhan diatas hukum ketenagakerjaan memiliki beberapa unsur yaitu:

- a. Serangkaian peraturan yang berbentuk tertulis maupun tidak tertulis.

¹ Lalu Husni, *Hukum Ketenagakerjaan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, Hlm 20

² Abdul Khakim, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2014, Hlm 4

- b. Mengatur tentang kejadian hubungan kerja antara pekerja dan pengusaha atau majikan.
- c. Adanya orang bekerja pada dan dibawah orang lain dengan mendapat upah sebagai balas jasa.
- d. Mengatur perlindungan pekerja atau buruh meliputi masalah keadaan sakit, haid, hamil, melahirkan, keberadaan organisasi pekerja atau buruh dan sebagainya.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, tidak ada satu pasal pun yang memberikan definisi mengenai Hukum Ketenagakerjaan atau Perburuhan. Akan tetapi dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Ketenagakerjaan disebutkan bahwa Ketenagakerjaan adalah hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama dan sesudah masa kerja. Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa Hukum Ketenagakerjaan adalah serangkaian peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang berkaitan dengan tenaga kerja baik sebelum kerja (*pre employment*), pada saat kerja (*during employment*) dan sesudah kerja (*post employment*).

2. Asas dan Tujuan Hukum Ketenagakerjaan

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 menegaskan bahwa pembangunan ketenagakerjaan diselenggarakan atas asas keterpaduan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah. Asas pembangunan ketenagakerjaan pada dasarnya sesuai dengan asas pembangunan nasional, khususnya asas demokrasi, asas adil, dan

merata. Hal ini dilakukan karena pembangunan ketenagakerjaan menyangkut multidimensi dan terkait dengan berbagai pihak yaitu antara pemerintah, pengusaha, dan pekerja atau buruh. Oleh karena itu pembangunan ketenagakerjaan dilakukan secara terpadu dalam bentuk kerja sama yang saling mendorong. Jadi, asas hukum ketenagakerjaan adalah asas keterpaduan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah.³

Adapun tujuan dari Hukum Ketenagakerjaan yaitu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 bahwa pembangunan Hukum Ketenagakerjaan bertujuan:⁴

- a. Memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi.
- b. Mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional dan daerah.
- c. Memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan.
- d. Meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya.

3. Sumber-Sumber Hukum Ketenagakerjaan

Sumber Hukum ketenagakerjaan dalam artian materiil (tempat dari mana materi hukum itu diambil). Yang dimaksud dengan sumber hukum materiil atau lazim disebut sumber isi hukum (karena sumber yang menentukan isi hukum) ialah kesadaran hukum masyarakat yakni

³ Eko Wahyudi, *Hukum Ketenagakerjaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, Hlm 7

⁴ Ibid, Hlm 8

kesadaran hukum yang ada dalam masyarakat mengenai sesuatu yang seyogyanya atau seharusnya. Profesor Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa sumber hukum materiil merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum.

Sumber Hukum Materiil Hukum Ketenagakerjaan ialah Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dimana setiap pembentukan peraturan perundang-undangan bidang ketenagakerjaan harus merupakan pengejawantahan dari nilai-nilai Pancasila. Sumber Hukum Ketenagakerjaan dalam artian formil (tempat atau sumber dari mana suatu peraturan itu memperoleh kekuatan hukum). Sumber hukum formil merupakan tempat atau sumber dimana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Sumber formil hukum Ketenagakerjaan yaitu:⁵

a. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang merupakan peraturan yang dibuat oleh Pemerintah dengan persetujuan DPR. Berdasarkan ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 45 maka beberapa peraturan yang lama yang masih berlaku karena dalam kenyataannya belum banyak peraturan yang dibuat setelah kemerdekaan, yaitu:

- 1) *Wet*
- 2) *Algemeen Maatregel van Bestuur*
- 3) *Ordonantie-ordonantie*

⁵ <http://sihilman.blogspot.com/2012/04/sumber-hukum-ketenagakerjaan.html>. Diakses Pada Hari Senin Tanggal 5 Agustus 2019, Pkl 20.38.Wib

4) *Regeeringsverordening*

5) *Regeeringsbesluit*

6) *Hoofd van afdeling van arbeid*

b. Peraturan Lainnya

1) Peraturan Pemerintah. Aturan yang dibuat untuk melaksanakan Undang-undang

2) Keputusan Presiden. Keputusan yang bersifat khusus (einmalig) untuk melaksanakan peraturan yang ada di atasnya.

c. Kebiasaan

Paham yang mengatakan bahwa satu-satunya sumber hukum hanyalah Undang-undang sudah banyak ditinggalkan sebab dalam kenyataannya tidak mungkin mengatur kehidupan bermasyarakat yang begitu kompleks dalam suatu undang-undang. Disamping itu undang-undang yang bersifat statis itu mengikuti perubahan kehidupan masyarakat yang begitu cepat. Kebiasaan merupakan kebiasaan manusia yang dilakukan berulang-ulang dalam hal yang sama dan diterima oleh masyarakat, sehingga bilamana ada tindakan yang dirasakan berlawanan dengan kebiasaan tersebut dianggap sebagai pelanggaran perasaan hukum.

d. Perjanjian

Perjanjian merupakan peristiwa di mana pihak yang satu berjanji kepada pihak yang lainnya untuk melaksanakan sesuatu hal, akibatnya pihak-pihak yang bersangkutan terikat oleh isi perjanjian yang mereka

adakan. Kaitannya dengan masalah perburuhan, perjanjian yang merupakan sumber hukum perburuhan ialah perjanjian perburuhan dan perjanjian kerja. Prof. Imam Soepomo menegaskan, karena kadang-kadang perjanjian perburuhan mempunyai kekuatan hukum seperti Undang-undang.

e. Traktat

Ialah perjanjian yang diadakan oleh dua negara atau lebih. Lazimnya perjanjian internasional memuat peraturan-peraturan hukum yang mengikat secara umum. Sesuai dengan asas “pacta sunt servanda” maka masing-masing negara sebagai rechtspersoon (publik) terikat oleh perjanjian yang dibuatnya. Hingga saat ini Indonesia belum pernah mengadakan perjanjian dengan negara lain yang berkaitan dengan perburuhan.

B. Tinjauan Umum Tentang Ketenagakerjaan

1. Pengertian Ketenagakerjaan

Dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa ketenagakerjaan adalah hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa kerja. Menurut Imam Soepomo, perburuhan atau ketenagakerjaan adalah suatu himpunan, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang berkenaan dengan kejadian saat seseorang bekerja pada orang lain dengan menerima upah. Menurut Molenaar, perburuhan atau

ketenagakerjaan adalah bagian segala hal yang berlaku, yang pokoknya mengatur hubungan antara tenaga kerja dan pengusaha, dari pengertian ketenagakerjaan di atas selanjutnya akan dijelaskan mengenai tenaga kerja.⁶

Dalam pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan disebutkan bahwa tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan baik di dalam maupun di luar hubungan kerja, guna menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun masyarakat. Tenaga kerja menurut Dr.A.Hamzah SH, tenaga kerja meliputi tenaga kerja yang bekerja didalam maupun diluar hubungan kerja dengan alat produksi utamanya dalam proses produksi tenaga kerja itu sendiri, baik tenaga fisik maupun pikiran. Dalam peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor: PER-04/MEN/1994, Tenaga kerja adalah setiap orang yang bekerja pada perusahaan yang belum wajib mengikuti program jaminan social tenaga kerja karena adanya pentahapan kepesertaan.⁷

2. Pengertian Tenaga Kerja

Pengertian tenaga kerja dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyempurnakan pengertian tenaga kerja dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan Pokok Ketenagakerjaan yang memberikan pengertian tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan baik dalam maupun di luar

⁶ Ibid, Hlm 24

⁷ <http://bundaliainsidi.blogspot.com/2013/03/pengertian-tenaga-kerja-menurut-para.html>, di akses pada hari senin 5 Agustus 2019 Pkl 20.56 Wib

hubungan kerja guna menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dari pengertian tersebut tampak perbedaan yakni dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tidak lagi memuat kata-kata baik di dalam maupun di luar hubungan kerja dan adanya penambahan kata sendiri pada kalimat memenuhi kebutuhan sendiri dan masyarakat. Pengurangan kata di dalam maupun di luar hubungan kerja pada pengertian tenaga kerja tersebut sangat beralasan karena dapat mengacaukan makna tenaga kerja itu sendiri.

Seakan-akan ada yang di dalam dan ada pula di luar hubungan kerja serta tidak sesuai dengan konsep tenaga kerja dalam pengertian yang umum. Demikian halnya dengan penambahan kata sendiri pada kalimat memenuhi kebutuhan sendiri dan masyarakat karna barang atau jasa yang dihasilkan oleh tenaga kerja tidak hanya untuk masyarakat tetapi juga untuk diri sendiri, dengan demikian dengan sekaligus menghilangkan kesan bahwa selama ini tenaga kerja untuk orang lain dan melupakan dirinya sendiri.⁸

Pengertian tentang tenaga kerja yang dikemukakan oleh Dr. Payaman Simanjuntak memiliki pengertian yang lebih luas dari pekerja/buruh. Pengertian tenaga kerja di sini mencakup tenaga kerja/buruh yang sedang terkait dalam suatu hubungan kerja dan tenaga kerja yang belum bekerja. Sedangkan pengertian dari pekerja / buruh

⁸ Sendjun H. Manulang, *Pokok-Pokok Hukum Ketenagakerjaan Di Indonesia*, Rhineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 3

adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain. Dengan kata lain, pekerja atau buruh adalah tenaga kerja yang sedang dalam ikatan hubungan kerja.

Tenaga kerja dapat juga diartikan sebagai penduduk yang berada dalam batas usia kerja. Tenaga kerja disebut juga golongan produktif. Tenaga kerja dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Penduduk yang termasuk angkatan kerja terdiri atas orang yang bekerja dan menganggur.

Macam-macam tenaga kerja secara umum tenaga kerja dapat dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu tenaga kerja rohani dan tenaga kerja jasmani.⁹

a) Tenaga kerja Rohani

Tenaga kerja rohani adalah tenaga kerja yang dalam kegiatan kerjanya lebih banyak menggunakan pikiran yang produktif dalam proses produksi. Contohnya manajer, direktur, dan jenisnya.

b) Tenaga kerja Jasmani

Tenaga kerja jasmani adalah tenaga kerja yang dalam kegiatannya lebih banyak mencakup kegiatan pelaksanaan yang produktif dalam produksi. Tenaga kerja jasmani terbagi dalam tiga jenis yaitu tenaga kerja terdidik, tenaga kerja terlatih dan tenaga kerja tidak terdidik.

c) Tenaga kerja terdidik (*skilled labour*)

⁹ Hardijan Rusli, *Hukum Ketenagakerjaan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm 12-13

Tenaga kerja yang memerlukan pendidikan tinggi. Misalnya guru, dokter, dan sebagainya.

d) Tenaga kerja terlatih (*trained labour*)

Tenaga kerja yang memerlukan pelatihan dan pengalaman terlebih dahulu. Misalnya sopir, montir, dan sebagainya.

3. Pengertian Pekerja/Buruh, Pengusaha dan Perusahaan

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain. Istilah Pekerja/ Buruh muncul untuk menggantikan istilah Buruh pada zaman penjajahan Belanda. Karena pada masa ini, buruh adalah sebutan untuk orang-orang pekerja kasar seperti kuli, tukang, dan lain-lain. Pemerintah Belanda dahulu menyebut buruh dengan blue collar (berkerah biru), sedangkan untuk orang-orang pekerja halus seperti pegawai administrasi yang duduk di kantor disebut white collar (berkerah putih). Biasanya golongan Pemerintah Belanda membedakan antara blue collar dengan white collar hanya untuk memecah belah golongan bumiputera. Pemerintah Belanda telah mendoktrin masyarakat bahwa kaum buruh adalah sekelompok tenaga kerja dari golongan bawah yang hanya mengandalkan otot. Ditambah dengan adanya paham marxisme yang menganggap buruh adalah golongan yang selalu menghancurkan majikan/pengusaha. ini adalah orang-orang Belanda dan Timur Asing lainnya.

Karena latar belakang tersebut, maka istilah buruh ini perlu diganti agar lebih baik. Oleh karena itu kita merujuk pada Undang Undang Dasar 1945 pada penjelasan Pasal 2 disebutkan bahwa “yang disebut golongan-golongan ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif”. Oleh karena itu, disepakati istilah buruh diganti dengan pekerja karena mempunyai dasar hukum yang kuat. Kemudian dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, istilah pekerja digandengkan dengan istilah buruh sehingga menjadi pekerja/buruh. Untuk kepentingan santunan jaminan kecelakaan kerja dalam Perlindungan Jaminan Sosial Tenaga Kerja, pengertian pekerja menjadi diperluas, yaitu:¹⁰

- a) Magang dan murid yang bekerja pada perusahaan baik yang menerima upah maupun tidak.
- b) Mereka yang memborong pekerjaan kecuali yang memborong adalah perusahaan.
- c) Narapidana yang dipekerjakan di perusahaan.

Sebagaimana halnya dengan pengertian pekerja, dalam Undang Undang Ketenagakerjaan juga dijelaskan mengenai pengertian pengusaha dan perusahaan. Menurut Pasal 1 angka 5 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Pengusaha adalah:¹¹

¹⁰ Zainal Asikin, *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, Hlm 58

¹¹ Ibid Hlm 59

- a) Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang menjalankan suatu perusahaan milik sendiri;
- b) Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang secara berdiri sendiri menjalankan perusahaan bukan miliknya;
- c) Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang berada di Indonesia mewakili perusahaan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia.

Pengertian pengusaha ini dapat ditarik kesimpulan bahwa pengurus perusahaan (orang yang menjalankan perusahaan) termasuk dalam pengertian pengusaha, artinya pengurus perusahaan disamakan dengan pengusaha (orang/pemilik perusahaan).¹² Pengertian perusahaan sendiri dirumuskan dalam Pasal 1 huruf b Undang Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus dan yang didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia, untuk tujuan memperoleh keuntungan dan/ atau laba. Menurut Molengraaff perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus-menerus, bertindak keluar, untuk memperoleh penghasilan dengan cara memperdagangkan atau menyerahkan barang atau mengadakan perjanjian perdagangan.

Sedangkan menurut Polak dikatakan perusahaan apabila diperlukan perhitungan laba dan rugi yang dapat diperkirakan dan dicatat dalam

¹² Ibid, Hlm 60

pembukuan. Dengan adanya unsur pembukuan, maka rumusan definisi perusahaan lebih dipertegas lagi sebab pembukuan merupakan unsur mutlak yang harus ada pada perusahaan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba adalah tujuan utama setiap perusahaan.¹³

Lingkup dari hukum perusahaan, yaitu bentuk usaha dan kegiatan usaha perusahaan. Berdasarkan kriteria jumlah pemilik perusahaan diklasifikasikan menjadi dua, yaitu perusahaan perseorangan dan perusahaan persekutuan. Perusahaan perseorangan didirikan dan dimiliki oleh satu orang pengusaha, sedangkan perusahaan persekutuan didirikan oleh beberapa orang pengusaha yang bekerja sama dalam satu persekutuan. Apabila klasifikasi berdasarkan kepemilikannya, perusahaan dibagi menjadi perusahaan swasta yang didirikan dan dimiliki oleh pihak swasta, sedangkan perusahaan negara didirikan dan dimiliki oleh negara biasa disebut dengan BUMN. Berdasarkan klasifikasi bentuk hukum, perusahaan dibagi atas perusahaan badan hukum dan perusahaan bukan badan hukum. Perusahaan badan hukum adalah kepemilikan swasta, yaitu Perseroan Terbatas (PT) dan Koperasi, adapula yang dimiliki oleh negara, yaitu Perusahaan Umum (PERUM) dan Perusahaan Perseroan (PERSERO).

¹³ Ibid, Hlm 61

C. Tinjauan Umum Tentang Tenaga Kerja Asing

1. Pengertian Tenaga Kerja Asing

Pengertian tenaga kerja asing (TKA) sebenarnya dapat ditinjau dari segala segi, dimana salah satunya yang menentukan kontribusi terhadap daerah dalam bentuk retribusi dan juga menentukan status hukum serta bentuk-bentuk persetujuan dari pengenaan retribusi. Tenaga kerja asing adalah selain orang bukan warga negara mampu melakukan pekerjaan, baik di dalam maupun luar hubungan kerja, guna menghasilkan jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pengertian tenaga kerja asing ditinjau dari segi undang-undang (pengertian otentik), yang dimana pada Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing, menyebutkan bahwa tenaga kerja kerja adalah warga negara asing pemegang visa kerja warga negara Indonesia yang ditunjuk dan dipersiapkan sebagai pendamping tenaga kerja asing. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan dijelaskan bahwa tenaga kerja asing adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia.¹⁴

Tenaga Kerja Asing, menyebutkan bahwa tenaga kerja kerja adalah warga negara asing pemegang visa kerja warga negara Indonesia yang ditunjuk dan dipersiapkan sebagai pendamping tenaga kerja asing. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 13 Tahun

¹⁴ Bambang, *Macam-macam Jenis Tenaga Kerja*, <http://www.berpendidikan.com/2015/09/macam-macam-jenis-tenaga-kerja.html>, diakses pada hari Kamis 8 Agustus 2019, pukul 18.40Wib

2013 tentang Ketenagakerjaan dijelaskan bahwa tenaga kerja asing adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia.

2. Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing

Untuk menggunakan tenaga kerja asing, pihak pengusaha harus memperoleh izin terlebih dahulu dari Pemerintah, yaitu Menteri Tenaga Kerja atau pejabat yang diberi wewenang dan ditunjuk oleh Menteri Pada Pasal 11 dan 12 Undang-Undang No. 11 Tahun 1977 mengenai Penanaman Modal Asing di atur ketentuan bahwa tenaga kerja asing yang akan diberi izin untuk bekerja di Indonesia tentunya yang berkualitas manajer dan para tenaga ahli yang dapat dimanfaatkan jasa-jasanya untuk menunjang kelancaran pembangunan melalui perusahaan-perusahaan di mana mereka dipekerjakan, dan untuk mendidik tenaga kerja bangsa kita agar lebih memiliki keahlian-keahlian yang setaraf. Sehingga diharapkan setelah beberapa waktu tertentu yang relatif singkat kedudukan para tenaga kerja asing tersebut telah dapat diganti oleh para tenaga kerja bangsa Indonesia sendiri.¹⁵

Pemberian izin penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia berkaitan dengan kepentingan politik, sosial, ekonomi dan keamanan di negara Indonesia. Oleh karena itu hal ini mutlak memerlukan kewaspadaan dari Pemerintah, tanpa adanya kewaspadaan dari Pemerintah akan dapat menimbulkan kerugian pada negara. Selain itu juga

¹⁵ G. Karta Sapoetra, *Hukum Perburuhandi Indonesia Berdasarkan Pancasila*, Bina Aksara, Jakarta, hlm 46

dimaksudkan untuk mencegah mengalirnya para tenaga kerja asing ke Indonesia yang akan mendesak lapangan kerja bangsa Indonesia.

Dalam hal ini semua perusahaan yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib untuk meminta izin terlebih dahulu kepada Dinas Tenaga Kerja dan Instansi yang terkait. Apabila pihak pengusaha melalaikan kewajibannya untuk meminta izin atas penggunaan tenaga kerja asing, maka pengusaha tersebut akan dikenakan sanksi.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 35 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 16 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing menyatakan bahwa setiap pemberi kerja tenaga kerja asing harus memiliki Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang disahkan oleh Menteri Tenaga Kerja atau pejabat yang ditunjuk. Sedangkan pada Pasal 6 ayat (1) untuk mendapatkan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing, pemberi kerja tenaga kerja asing harus mengajukan permohonan secara Online kepada Direktur Jendral melalui Direktur dengan mengunggah :¹⁶

- a) Alasan penggunaan TKA;
- b) Formulir Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang sudah diisi;
- c) Surat izin usaha dari instansi yang berwenang;
- d) Akta dan keputusan pengesahan pendirian dan/atau perubahan dari instansi yang berwenang;

¹⁶ Ibid, Hlm 47

- e) Bagan struktur organisasi perusahaan;
- f) Rekomendasi jabatan yang akan diduduki oleh TKA dari instansi teknis sesuai dengan peraturan yang berlaku di instansi teknis terkait;
- g) Keterangan domisili perusahaan dari pemerintah daerah setempat;
- h) Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) pemberi TKA;

Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang dengan mempertimbangkan kondisi pasar kerja dalam negeri. Sedangkan, Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing untuk pekerjaan bersifat sementara dan darurat serta mendesak diberikan untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan dan tidak dapat diperpanjang. Bagi pemberi kerja yang hendak menggunakan tenaga kerja asing, Rencana Penggunaan Tenaga Kerja asing tersebut menjadi dasar untuk penerbitan Izin Menggunakan Tenaga Kerja Asing (Izin Menggunakan Tenaga Asing). Izin Menggunakan Tenaga Kerja Asing merupakan izin tertulis untuk dapat mempekerjakan tenaga kerja asing dari menteri atau pejabat yang telah ditugaskan untuk menerbitkan izin tersebut kepada pemberi kerja tenaga kerja asing.

D. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan dapat di definisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Ini

berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan. Kontrol atau pengawasan adalah fungsi di dalam manajemen fungsional yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan semua unit/satuan kerja terhadap pelaksanaan pekerjaan atau pegawai yang melaksanakan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Dengan demikian, pengawasan oleh pimpinan khususnya yang berupa pengawasan melekat (*built in control*), merupakan kegiatan manajerial yang dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan pekerjaan. Suatu penyimpangan atau kesalahan terjadi atau tidak selama dalam pelaksanaan pekerjaan tergantung pada tingkat kemampuan dan keterampilan pegawai.¹⁷

Para pegawai yang selalu mendapat pengarahan atau bimbingan dari atasan, cenderung melakukan kesalahan atau penyimpangan yang lebih sedikit dibandingkan dengan pegawai yang tidak memperoleh bimbingan. Pengertian pengawasan cukup beragam, di bawah ini adalah contoh keberagaman pengertian tersebut :¹⁸

- 1) Menurut Sondang P. Siagian pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan

¹⁷ Yohannes Yahya, *Pengantar Manajemen*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm 133

¹⁸ Ibid, Hlm 134

- 2) Robert J. Mockler berpendapat bahwa pengawasan manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan.
- 3) Pengawasan menurut Fahmi yang dikutip oleh Erlis Milta Rin Sondole dkk, bahwa pengawasan secara umum didefinisikan sebagai cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif dan efisien, serta lebih jauh mendukung terwujudnya visi dan misi organisasi.
- 4) Mc. Farland memberikan definisi pengawasan (control) sebagai berikut.
- 5) *“Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinate to correspond as closely as possible to chosen plans, orders objective, or policies”*. (Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukna oleh bawahannya sesuai dengan rencana, tujuan, kebijakan yang telah ditentukan)

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan, bahwa pengawasan adalah proses untuk menjaga agar kegiatan terarah menuju

pencapaian tujuan seperti yang direncanakan dan bila ditemukan penyimpangan-penyimpangan diambil tindakan koreksi.

2. Macam-Macam Pengawasan

1) Pengawasan dari dalam organisasi (Internal Control)

Pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/ unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi. Aparat/ unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh organisasi. Data kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam nilai kebijaksanaan pimpinan. Untuk itu kadang-kadang pimpinan perlu meninjau kembali kebijaksanaan/keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya internal control.¹⁹

2) Pengawasan dari luar organisasi (external control)

Pengawasan eksternal (external control) berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat / unit pengawasan dari luar organisasi itu adalah pengawasan yang bertindak atas nama atasan pimpinan organisasi itu, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya, misalnya

¹⁹ Ibid, Hlm 136

pengawasan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara. Terhadap suatu departemen, aparat pengawasan ini bertindak atas nama pemerintah/ presiden melalui menteri keuangan. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, ialah pemeriksaan/pengawasan yang bertindak atas nama negara Republik Indonesia. Di samping aparat pengawasan yang dilakukan atas nama atasan dari pimpinan organisasi tersebut, dapat pula pimpinan organisasi minta bantuan pihak luar organisasinya. Permintaan bantuan pemeriksaan/ pengawasan dari pihak luar organisasi, misalnya perusahaan konsultan, akuntan swasta, dan sebagainya. Permintaan bantuan pemeriksaan/pengawasan dari pihak luar ini biasanya dilakukan pada suatu perusahaan dengan maksud-maksud tertentu, misalnya untuk mengetahui efisiensi kerjanya, untuk mengetahui jumlah keuntungan, untuk mengetahui jumlah pajak yang harus dibayar, dan sebagainya.

3) Pengawasan preventif

Arti dari pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran pengawasan preventif ini disebut preaudit. Adapun dalam pengawasan preventif ini dapat dilakukan hal-hal berikut :²⁰

²⁰ Ibid, Hlm 141

- a. Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem prosedur, hubungan dan tata kerjanya;
 - b. Membuat pedoman / manual sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan;
 - c. Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya;
 - d. Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai dan pembagian pekerjaannya;
 - e. Menentukan sistem koordinasi, pelaporan, dan pemeriksaan;
- 4) Pengawasan Represif

Arti dari pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran, pengawasan represif ini disebut pos-audit.