

## **HARMONISASI PENGATURAN JABATAN TERTENTU YANG DAPAT DIDUDUKI OLEH TENAGA KERJA ASING KATEGORI PERTAMBANGAN DAN PENGGALIAN**

**Alvian Octo Risty, Zaenal Arifin, Bambang Sadono, Kadi Sukarna**

Magister Hukum Universitas Semarang, Semarang  
zaenal@usm.ac.id

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing kategori pertambangan dan penggalian dalam Kepmenaker RI No. 228 Tahun 2019 serta harmonisasi norma yang dibutuhkan atas pengaturan jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing kategori pertambangan dan penggalian. Disisi lain, Pemerintah Indonesia juga harus melindungi dan memprioritaskan tenaga kerja dalam negeri agar tercipta kesinambungan antara perekonomian dan pasar kerja nasional dan Indonesia dihadapkan dengan permasalahan mengenai peningkatan jumlah tenaga kerja asing yang masuk ke Indonesia dari beberapa negara investor khususnya negara China. Permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimana pengaturan jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing kategori pertambangan dan penggalian dalam Kepmenaker RI No. 228 Tahun 2019 dan Bagaimana harmonisasi norma yang dibutuhkan atas pengaturan jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing kategori pertambangan dan penggalian. Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Hasil penelitian ini adalah Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019 ditengah modernisasi industri pertambangan dan penggalian mengubah regulasi untuk mendatangkan investor dalam satu paket tenaga kerjanya. Jabatan direksi sampai tenaga buruhnya seperti: Perwakilan Perusahaan untuk Pengeboran /lepas pantai, pengawas, teknisi operasi, penata dan staff dan golongan pokok pertambangan panas bumi pada 95 jabatan tidak ada keterangan sebagai kualifikasi jabatan. Terdapat disharmonisasi vertikal Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019 dengan Undang-Undang No.11 tahun 2020, Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018 dan Permen ESDM No. 25 tahun 2018.

**Kata Kunci: Tenaga Kerja Asing; Pertambangan; Penggalian.**

## **HARMONIZATION ON CERTAIN POSITION ARRANGEMENT THAT CAN BE OCCUPIED BY FOREIGN WORKERS MINING AND EXCAVATION CATEGORY**

### **Abstract**

*This study aims to examine and analyze certain position arrangements that can be occupied by foreign workers in the mining and excavation category in Kepmenaker RI No. 228/2019, as well as the harmonization of norms required for the regulation of certain positions that can be occupied by foreign workers in the mining and quarrying category. On the other hand, the Indonesian government must also protect and prioritize domestic workers in order to create continuity between the economy and the national labor market. and Indonesia is faced with problems regarding the increasing number of foreign workers entering Indonesia from several investor countries, especially China. The problem in this research is how to arrange certain positions that can be occupied by foreign workers in the mining and excavation category in Kepmenaker RI No. 228/2019 and How is the harmonization of norms required for certain position arrangements that can be occupied by foreign workers in the mining and quarrying category. The approach method in this research is normative juridical. The results of this study are Kepmenaker RI No. 228/2019 Amid the modernization of the mining and excavation industry, changes in regulations to bring in investors in one workforce package. The positions of the board of directors to the labor force, such as: Company representatives for drilling / offshore, supervisors, operations technicians, administrators and staff. and geothermal mining main group in 95 positions there is no information as a qualification of the position. There is vertical disharmony Kepmenaker RI No. 228/2019 with UU No.11/ 2020, Perpres No. 20/2018 dan Permen ESDM No. 25/2018*

**Keywords: Foreign Workers; Mining; Excavation.**

## A. PENDAHULUAN

Tenaga kerja asing secara umum diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia No. 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan dan Undang-undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Untuk peraturan penggunaan dan Jabatan Tenaga Kerja Asing Diatur dalam Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing dan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia No. 228 tahun 2019 tentang jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing.

Tujuan pengaturan mengenai Tenaga Kerja Asing jika ditinjau dari aspek hukum ketenagakerjaan pada dasarnya adalah “untuk menjamin dan memberi kesempatan kerja yang layak bagi warga negara Indonesia di berbagai lapangan dan tingkatan”. Sehingga dalam mempekerjakan TKA di Indonesia harus secara selektif dan sesuai dengan aturan yang berlaku dimulai dengan seleksi dan prosedur perizinan hingga pengawasan.<sup>1</sup>

Penelitian ini terkait dengan penelitian Budi Ispriyarso (2018) yang mengkaji mengenai asas keadilan dalam Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018 tentang penggunaan tenaga kerja asing. Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa dalam pengaturan yang mengatur tentang penggunaan TKA tidak mencerminkan rasa keadilan dan kepekaan, mengingat di tengah semakin tingginya angka pengangguran di RI, pemerintah melalui perpres tersebut justru akan membuta semakin mudahnya TKA masuk di wilayah RI. Keberpihakan tersebut berupa IMTA tidak diperlukan lagi, tetapi cukup dengan RPTKA. Selain itu TKA yang bekerja di bidang yang dibutuhkan pemerintah tidak diperlukan ijin lebih dulu. Frase “bidang yang dibutuhkan pemerintah” menjadi multitafsir sehingga hal ini akan menimbulkan celah bagi posisi pekerjaan tertentu yang dapat diisi oleh TKA. Perpres tersebut dirasa tidak memiliki kepekaan mengingat masih banyak pengangguran di negeri ini, sedangkan jumlah TKA yang masuk justru semakin meningkat.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> HR Abdussalam, “*Hukum Ketenagakerjaan*”, Penerbit Restu Agung, 2008, Jakarta, hlm. 322.

<sup>2</sup> Budi Ispriyarso. “*Asas Keadilan dalam Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing*”, *Refleksi Hukum Jurnal Ilmu Hukum* 3 (1) 2018. DOI: <https://doi.org/10.24246/jrh.2018.v3.i1.p67-80>

Sedangkan penelitian dari I Gede Dharma Suyasa, Susilo Handoyo, dan Rozikin (2020) lebih mengkaji mengenai pengaturan tenaga asing di Indonesia dalam perspektif pendekatan kedaulatan negara. Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa pengaturan tenaga kerja asing di Indonesia dalam perspektif pendekatan kedaulatan negara, yaitu pengaturan dan pengendalian TKA yang bekerja di Indonesia didasarkan pada Pasal 27 ayat 2 UUD NRI 1945. Urgensi pengendalian Tenaga Kerja Asing yang bekerja di Indonesia merupakan suatu bentuk dari tanggung jawab negara dalam melindungi warga negaranya sesuai dengan Pasal 28 I ayat (4). Terkait dengan penggunaan TKA di Indonesia harus dibatasi baik dalam jumlah maupun bidang-bidang yang dapat diduduki oleh TKA. Sehingga kehadiran TKA bukan malah mengancam posisi tenaga kerja lokal tetapi diharapkan dapat menjadi partner dan penyemangat untuk bekerja lebih baik dan profesional. Hal yang perlu diperhatikan dalam penerimaan TKA asing adalah harus selektif dengan memperhatikan standar kompetensi yang tinggi, sehingga TKA yang masuk benar-benar dibutuhkan dan membantu proses transfer teknologi. Selain itu pengawasan terkait izin TKA asing juga harus selalu dilaksanakan untuk meminimalisasi pelanggaran.<sup>3</sup>

Penelitian dari Ahmad Jazuli (2018) lebih mengkaji mengenai eksistensi tenaga kerja asing di Indonesia dalam perspektif hukum keimigrasian. Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa regulasi terkait pengawasan terhadap orang asing telah diatur dalam Pasal 68 Ayat (1) UU Keimigrasian. Penelitian ini lebih fokus meneliti tentang pengawasan keimigrasian terhadap tenaga kerja asing. Pada pelaksanaannya pengawasan dan pengendalian terhadap tenaga kerja asing masih belum berjalan dengan optimal, hal ini bias terlihat dari masih tingginya angka pelanggaran keimigrasian yang dilakukan oleh tenaga kerja asing.<sup>4</sup>

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian ini lebih fokus mengkaji pengaturan jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh tenaga

---

<sup>3</sup> I Gde Dharma Suyasa, Susilo Handoyo, Roziqin, “*Pengaturan Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Dalam Perspektif Pendekatan Kedaulatan Negara*”, Jurnal De Facto 7 (1), 2020.

<sup>4</sup> Ahmad Jazuli, “*Eksistensi Tenaga Kerja Asing Dalam Perspektif Hukum Keimigrasian*”, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum 12 (1), 2018, hal 89-105.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2018.V12.89-105>

kerja asing kategori pertambangan dan penggalian dalam Kepmenaker RI No. 228 Tahun 2019 serta harmonisasi norma yang dibutuhkan atas pengaturan jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing kategori pertambangan dan penggalian. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya. penelitian ini melengkapi dari permasalahan yang belum diangkat pada penelitian sebelumnya. Penelitian Budi Ispriyarso mengkaji Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang dirasa masih belum memenuhi asas keadilan, mengingat masih banyaknya pengangguran sedangkan TKA semakin meningkat. Sedangkan penelitian dari I Gede Dharma Suyasa, mengangkat permasalahan pengaturan tenaga asing di Indonesia dalam perspektif pendekatan kedaulatan negara. Penelitian dari Ahmad Jazuli memberikan kesimpulan eksistensi tenaga kerja asing di Indonesia dalam perspektif hukum keimigrasian bahwa pelaksanaan pengawasan dan pengendalian terhadap tenaga kerja asing masih lemah dan belum optimal. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pengaturan jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing kategori pertambangan dan penggalian dalam Kepmenaker RI No. 228 Tahun 2019 dan harmonisasi norma yang dibutuhkan atas pengaturan jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing kategori pertambangan dan penggalian.

## **B. PERMASALAHAN**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka perumusan masalah dalam artikel ini adalah (1) Bagaimana pengaturan jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing kategori pertambangan dan penggalian dalam Kepmenaker RI No. 228 Tahun 2019?, (2) Bagaimana harmonisasi norma yang dibutuhkan atas pengaturan jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing kategori pertambangan dan penggalian?

## **C. METODE PENELITIAN**

Artikel ini disusun dengan menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yaitu “penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif”. Spesifikasi yang digunakan adalah spesifikasi penelitian deskriptif. Data dalam penulisan ini adalah data sekunder,

yaitu “bahan pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku perpustakaan, peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, dan artikel”. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Pengolahan data yang dilakukan dalam artikel ini adalah dengan menganalisa permasalahan yang dibahas.

#### **D. HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **1. Pengaturan Jabatan Tertentu Yang Dapat Diduduki Oleh Tenaga Kerja Asing Kategori Pertambangan Dan Penggalian Dalam Kepmenaker RI No. 228 Tahun 2019.**

Kepmenaker RI No. 228 Tahun 2019 Kategori Pertambangan dan Penggalian memberikan peluang pekerjaan/jabatan kepada TKA sebanyak 592 posisi. Peraturan ini menggantikan Kepmentenkertrans No. 359 Tahun 2013 yang memberikan peluang pekerjaan/jabatan kepada TKA sebanyak 34 posisi.

**Tabel 1.1**

Data TKA Tahun 2014-2017

<b>NO</b>	<b>Tahun</b>	<b>Jumlah TKA</b>
1.	2014	68.000
2.	2015	69.000
3.	2016	74.000
4.	2017	126.000

Sumber: BPS dan BNP2TKI

Berdasarkan Tabel 1.1 Data TKA Tahun 2014-2017 menunjukkan bahwa dari tahun 2014 sampai 2017 terjadi kenaikan jumlah TKA setiap tahun. Jika dilihat dengan jumlah TKA saat ini dengan terbitnya Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019 menambah naik jumlah tenaga kerja asing yang masuk di Indonesia pada tahun 2019-2020. Data Kenaikan TKA, Tahun 2019 bertambah 100.000. Tahun 2020 bertambah 825. (500 orang terdapat di Kab. Konawe, Sulawesi Tenggara dan 325 orang Kab Bintan Kepulauan Riau.)<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Kiki Andi Pati, “500 TKA China Datang ke Sultra, PT VDNI: Gunakan Visa Kerja, Mereka Tenaga Ahli”, 2020 “<https://regional.kompas.com/read/2020/06/19/12541331/500-tka->

Sejak tahun 2008-2019, jumlah TKA bekerja di Indonesia memiliki pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar 10,15%. Berdasarkan data yang diperoleh dari BKPM, di periode yang sama realisasi investasi Penanaman Modal Asing (PMA) setiap tahun hanya tumbuh di angka 9,49%. Kondisi ini menunjukkan bahwa rata-rata meningkatnya TKA yang bekerja tidak sebanding dengan pertumbuhan nilai investasi yang dibawanya ke Indonesia pada periode setiap tahunnya atau negatif sebesar 0,66% realisasi investasi PMA dibandingkan TKA yang bekerja.<sup>6</sup>

Selanjutnya Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019 kategori Pertambangan dan Penggalian dibagi menjadi 3 golongan, antara lain, 1. Golongan pokok pertambangan minyak bumi dan gas alam terdapat 482 jenis jabatan, 2. Golongan pokok pertambangan batu bara (mineral) terdapat 15 jenis jabatan, 3. golongan pokok pertambangan panas bumi terdapat 95 jenis jabatan. dalam golongan ketiga keterangan (kualifikasi) tidak tertulis, tidak memiliki syarat minimal pendidikan dan tidak memiliki syarat pengalaman kerja seperti tertulis dalam golongan pokok pertambangan minyak bumi dan gas alam dan golongan pokok pertambangan batu bara (mineral).

Peran pemerintah di dalam ketenagakerjaan tidak semata sebagai pembuat kebijakan, pemerintah juga dapat berperan sebagai pengawas dan pengendali masuknya tenaga kerja asing di Indonesia. Pemerintah juga harus dapat memastikan adanya proses pengalihan teknologi dari TKA kepada tenaga kerja Indonesia, sehingga akan mengurangi ketergantungan pada TKA.<sup>7</sup>

Berdasarkan teori sarana rekaya sosial, *law as a tool of Social Engineering*, berlakunya Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019 ditengah modernisasi industri pertambangan dan penggalian belum memberikan jaminan perubahan yang teratur dan adil karena masih terdapat warga negara Indonesia (WNI) yang masih kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan. Dilihat dari data pusat statistik, 5

---

[china-datang-ke-sultra-pt-vdni-gunakan-visa-kerja-mereka-tenaga-ahli?page=all](#) (Diakses Pada 08/09/2020)

<sup>6</sup> Nurlia R, Nur S, "Alih Pengetahuan Dan Teknologi Melalui Kegiatan Pendampingan Tenaga Kerja Asing (Studi Kasus Di Yogyakarta)", Jurnal Ketenagakerjaan 15 (1), 2020, hlm.3.

<sup>7</sup> Syaifuddin Zuhdi, Wisnu Tri Nugroho, Roudlotul Jannah. "Tinjauan Hukum Terhadap Penggunaan Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Jo. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 10 Tahun 2018", Jurnal Law & Justice Jurnal 4 (1), 2019. DOI: <https://doi.org/10.23917/laj.v4i1.8061>

November 2019 menunjukkan bahwa penduduk usia kerja sebesar 197,91 juta orang, Pengangguran sebesar 7,05 juta orang.<sup>8</sup> Kemudian pada tahun 2020 (5 November 2020) Penduduk usia kerja sebesar 203,97 juta orang, Pengangguran sebesar 9,77 juta orang. Hal ini merupakan dampak dari kepmenaker karena dalam keputusan ini pemerintah menambah kursi jabatan untuk tenaga kerja asing.

Munculnya norma hukum Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019 tidak lepas dari interaksi antara perubahan sosial yang mempengaruhi sektor hukum. Perubahan sosial terkait dengan memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dalam masyarakat, yang berhubungan dengan kebijakan pemerintah tentang penanaman modal asing (PMA). Karena dengan Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019 mempunyai dampak positif pada PMA di Indonesia. Hal ini didasarkan pada data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) yang menyatakan bahwa “data realisasi investasi untuk periode Triwulan IV (Oktober-Desember) tahun 2019 yang mencapai Rp 208,3 triliun, meningkat sebesar 12,0% dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2018”.<sup>9</sup>

Ditinjau dari substansi hukum, Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019 terdapat kelemahan, dengan tidak tercantumnya kualifikasi pada golongan pertambangan panas bumi, sebagai suatu persyaratan warga negara asing dapat bekerja di Indonesia. Hal ini mempunyai pengaruh besar terhadap pelaksanaannya, karena sebagai landasan hukum.

Ditinjau dari pranata hukum/struktur hukum, yang mengurus dan penanggung jawab, warga negara asing yang bekerja pada industri pertambangan dan penggalian adalah Menteri Tenaga Kerja. Sesuai dengan pasal 1 (9) Perpres No. 20 tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang menyatakan bahwa menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah dibidang ketenagakerjaan.

---

<sup>8</sup> Tulisan ini dimuat dalam bahan tayang Badan Pusat Statistik, No.91/11/Th.XXII, 5 November 2019, hlm. 36 <https://www.bps.go.id/pressrelease/2019/11/05/1565/agustus-2019--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-5-28-persen.html> (Diakses pada 15/12/2020)

<sup>9</sup> Siaran Pers BKPM, “Lampaui Target, Realisasi Investasi Tahun 2019 Tembus 800 Triliun”, [https://www.bkpm.go.id/images/uploads/file\\_siaran\\_pers/Narasi\\_Bahasa\\_Indonesia\\_T\\_W\\_IV\\_2019.pdf](https://www.bkpm.go.id/images/uploads/file_siaran_pers/Narasi_Bahasa_Indonesia_T_W_IV_2019.pdf) (diakses pada 07/12/2020)

Pelaksanaan penegakan hukum yang dilakukan oleh aparat penegak terhadap tenaga kerja asing yang melanggar hukum sebagian besar hanya dikenakan sanksi administrasi baik itu berupa denda dan yang paling berat adalah dideportasi. Hal tersebut merupakan salah satu bentuk tidak konsisten dan perlakuan yang sama di depan hukum.<sup>10</sup>

Akibat lemahnya sistem pengawasan terhadap penggunaan tenaga kerja asing, hal ini bias menimbulkan kecemburuan tenaga kerja lokal terhadap tenaga kerja asing. Adanya perbedaan tindakan hukum dan seolah-olah memberikan kemudahan bagi tenaga kerja asing, dan tingkat kesejahteraan yang diterima oleh tenaga kerja asing dapat mendorong tenaga kerja lokal bersikap negatif dengan adanya tenaga kerja asing.<sup>11</sup> Pemerintah RI perlu belajar dari Malaysia terkait kebijakan penegakan hukum terhadap pelanggaran dan sanksi tenaga kerja asing yang ada di Malaysia. Adanya sanksi yang tegas berupa sanksi kurungan bagi tenaga kerja asing, dengan adanya tindakan yang tegas maka tenaga kerja asing yang masuk di wilayah RI akan terseleksi secara alami.<sup>12</sup>

Ditinjau dari budaya hukum, hadirnya Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019 mendukung upaya pemerintah dalam modernisasi industri pertambangan dan penggalian dengan mendatangkan tenaga ahli dari luar untuk bertukar teknologi dengan WNI sehingga menjadi terlatih dan profesional.

## **2. Harmonisasi Norma Yang Dibutuhkan Atas Pengaturan Jabatan Tertentu Yang Dapat Diduduki Oleh Tenaga Kerja Asing Kategori Pertambangan Dan Penggalian.**

Pada dasarnya penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia sudah dipermudah dengan Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing akan mempermudah masuknya tenaga kerja asing di Indonesia. Hal ini jelas menciderai rasa keadilan bagi rakyat Indonesia, mengingat disaat masih tingginya angka pengangguran disatu sisi

---

<sup>10</sup> Dekie GG Kasenda, "Penegakan Hukum Tenaga Kerja Asing dalam Konsep Omnibus Law", *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*, 5 (1), 2020 hal 669-681.

<sup>11</sup> Fitratunnisa, "Dampak Tenaga Kerja Asing Terhadap Sosial Kemasyarakatan Masyarakat Kota Dumai. Pekan Baru", *JOM FISIP* 4 (1), 2016.

<sup>12</sup> Imas Novita Juaningsih, Muhammad Saef El-Islam, "Rekonsepsi Pengawasan Tenaga Kerja Asing Sebagai Eksistensi Kedaulatan Negara", *Jurnal Legislasi Indonesia* 17 (3), 2020, hal 326-337.

aturan yang mengatur masuknya tenaga kerja asing justru dipermudah. Hal ini tentu akan menjadikan kesempatan kerja akan semakin sulit dan lapangan kerja akan semakin sempit. Faktor ini juga yang menyebabkan semakin tingginya pekerja migran Indonesia. Pemerintah seharusnya memberikan kesempatan bekerja yang luas dan menyediakan pekerjaan yang layak sebagaimana telah diamantkan oleh UUD Negara Republik Indonesia 1945.<sup>13</sup>

Adanya Peraturan Presiden No 20 Tahun 28 yang mensyaratkan adanya kewajiban bagi perusahaan untuk memiliki RPTKA dan IMTA dalam mempekerjakan tenaga kerja asing. Adanya Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang selanjutnya disebut RPTKA adalah “rencana penggunaan tenaga kerja asing yang merupakan dokumen awal yang harus disiapkan oleh pemberi kerja tenaga kerja asing pada jabatan tertentu yang dibuat oleh pemberi tenaga kerja asing untuk jangka waktu tertentu yang disahkan oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk RPTKA berguna sebagai dasar untuk mendapatkan izin mempekerjakan tenaga asing(IMTA)”.<sup>14</sup>

Berdasarkan Kepmenaker No. 228 tahun 2019, kategori pertambangan dan penggalian golongan pertambangan panas bumi dalam semua jabatannya tidak memiliki keterangan/kualifikasi. Kepmenaker tersebut memiliki ketidaksesuaian dengan Undang-undang No.11 tahun 2020 Pasal 42 (4) yang berbunyi “tenaga kerja asing dapat dipekerjakan di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu serta memiliki kompetensi sesuai dengan jabatan yang akan diduduki”, Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018 Pasal 5 (3) yang berbunyi “Dalam hal kementerian/lembaga mensyaratkan kualifikasi dan kompetensi, atau melarang TKA untuk jabatan tertentu, menteri/kepala lembaga menyampaikan syarat atau larangan dimaksud kepada menteri untuk ditetapkan”, dan Permen ESDM No. 25 tahun 2018 Pasal 29 (2) yang berbunyi “Dalam hal tidak terdapat tenaga kerja setempat dan/atau nasional yang memiliki kompetensi dan/atau kualifikasi yang dibutuhkan,

---

<sup>13</sup> Ida Hanifah, “Peluang Tenaga Kerja Asing Untuk Bekerja Di Indonesia Berdasarkan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja”, *Jurnal De Lega Lata* 6 (1), 2021, hal 168-173.

<sup>14</sup> Adella Virginia Z, “Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) Sebagai Izin Menggunakan Tenaga Kerja Asing di Indonesia”, *Jurnal Jurisdiction* 2 (2), 2019 hal 2021, hal 347-360. <http://dx.doi.org/10.20473/jd.v2i2.14213>

pemegang IUP Eksplorasi, IUPK Eksplorasi, IUP Operasi Produksi, IUPK Operasi Produksi, IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian, dan Izin Usaha Jasa Pertambangan dapat menggunakan tenaga kerja asing dalam rangka alih teknologi dan/atau alih keahlian”.

Ditinjau dari teori Hans Nawiaky “*theorie von stufenufbau der rechtsordnun*” maka (1) *Staatsfundamentalnorm* adalah Pancasila (Pembukaan UUD 1945). (2) *Staatsgrundgesetz* adalah Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan. (3) *Formell gesetz* adalah Undang-undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketrnagakerjaan, Undang-undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. (4) *Verordnung en Autonome Satzung* adalah Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing, Permen ESDM RI 25 tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batu Bara, Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019 tentang Jabatan Tertentu Yang Dapat Diduduki oleh Tenaga Kerja.

Kepmenaker No. 228 tahun 2019 tentang Jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing kategori pertambangan dan penggalian penggunaan tenaga kerja asing kategori pertambangan dan penggalian terdapat disharmonisasi Undang-Undang No.11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja Pasal 42 (4) menyatakan bahwa “Tenaga kerja asing dapat dipekerjakan di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu serta memiliki kompetensi sesuai dengan jabatan yang akan diduduki”; Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing Pasal 5 (3) menyatakan bahwa “dalam hal kementerian/lembaga mensyaratkan kualifikasi dan kompetensi, atau melarang TKA untuk jabatan tertentu, menteri/kepala lembaga menyampaikan syarat atau larangan dimaksud kepada menteri untuk ditetapkan”. Dan Permen ESDM No. 25 tahun 2018 tentang Pengusahaan Mineral dan Batubara Pasal 29 (2) menyatakan bahwa “dalam hal tidak terdapat tenaga kerja setempat dan/atau nasional yang memiliki kompetensi dan/atau kualifikasi yang dibutuhkan, pemegang IUP Eksplorasi, IUPK Eksplorasi, IUP Operasi Produksi, IUPK Operasi Produksi, IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian, dan Izin Usaha Jasa

Pertambangan dapat menggunakan tenaga kerja asing dalam rangka alih teknologi dan/atau alih keahlian”.

Berdasarkan norma hukum di atasnya penggunaan tenaga kerja asing harus memiliki kompetensi dan kualifikasi untuk dapat dipekerjakan pada jenis jabatan tertentu. Namun pada Kepmenaker No. 228 tahun 2019 tentang Jabatan Tertentu Yang Dapat Diduduki oleh Tenaga Kerja, kategori pertambangan dan penggalian terdapat ketidaksesuaian antara lain, golongan pertambangan panas bumi kolom keterangan tidak ada kualifikasi persyaratan sedangkan golongan Pokok Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Alam; dan golongan Pokok Pertambangan Batu Bara (Mineral) pada kolom keterangan terdapat kualifikasi persyaratan.

Berdasarkan asas *lex superior derogate legi inferior*, artinya peraturan hukum yang lebih tinggi tingkatannya akan melumpuhkan peraturan hukum yang lebih rendah tingkatannya, jika terjadi konflik. Contoh UU lebih tinggi dari peraturan dari peraturan pelaksana, berarti peraturan pelaksana tidak boleh bertentangan dengan UU di atasnya karena bila bertentangan maka peraturan pelaksana tidak berlaku. Sehingga Kepmenaker RI No. 228 Tahun 2019 kategori pertambangan dan penggalian sebagai peraturan pelaksana tidak berlaku karena bertentangan dengan Undang-Undang No.11 tahun 2020, Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018 dan Permen ESDM No. 25 tahun 2018

. Dengan kata lain bahwa Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019 harus memiliki kesesuaian hierarki dan kejelasan tujuan. Karena hukum itu bertumpu pada tiga nilai pedoman, yaitu “adanya kepastian, adanya keadilan dan adanya kemanfaatan. dan juga karena hukum tanpa adanya nilai yang pasti maka akan hilang maknanya dan tidak dapat jadi pedoman bagi perilaku atau tingkah laku bagi setiap orang”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> S, Atalim, dan Debora, Shierly. “Tinjauan Hukum Terhadap Penggunaan Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Jo. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 10 Tahun 2018”, Era Hukum Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Volume 16 (2), 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.24912/erahukum.v17i2.5994>

**Tabel 2.1** Ketidaksesuaian Pasal dalam UU No. 11 tahun 2020 dengan Perpres No. 20 tahun 2018

<b>UU No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja</b>	<b>Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing</b>
<b>Pasal 42</b> (3) point c : Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku bagi: c. “tenaga kerja asing yang dibutuhkan oleh pemberi kerja pada jenis kegiatan produksi yang terhenti karena keadaan darurat, vokasi, perusahaan rintisan ( <i>start-up</i> ) berbasis teknologi, kunjungan bisnis, dan penelitian untuk jangka waktu tertentu”.	<b>Pasal 10</b> (1) point c : “Pemberi Kerja TKA tidak wajib memiliki RPTKA untuk mempekerjakan TKA yang merupakan: c. TKA pada jenis pekerjaan yang dibutuhkan oleh pemerintah”.

Berdasarkan Tabel 2.1 ketidaksesuaian pasal dalam UU No. 11 tahun 2020 dengan Perpres No. 20 tahun 2018 terdapat disharmonisasi. Karena UU No. 11 Tahun 2020 Pasal 42 (3) point c menyatakan bahwa Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku bagi: c. tenaga kerja asing yang dibutuhkan oleh pemberi kerja pada jenis kegiatan produksi yang terhenti karena keadaan darurat, vokasi, perusahaan rintisan (*start-up*) berbasis teknologi, kunjungan bisnis, dan penelitian untuk jangka waktu tertentu. Kemudian Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018 Pasal 10 (1) point c menyatakan bahwa “Pemberi Kerja TKA tidak wajib memiliki RPTKA untuk mempekerjakan TKA yang merupakan”: c. TKA pada jenis pekerjaan yang dibutuhkan oleh pemerintah.

Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing ini semata-mata hanya ingin mempermudah prosedur penggunaan tenaga kerja asing, maksud dari perpres ini agar dapat mendorong mauknya

investor asing ke RI. Dengan terbitnya perpres ini diharapkan akan mempermudah banyaknya investasi asing yang masuk sehingga lapangan kerja akan semakin terbuka luas.<sup>16</sup>

Berdasarkan teori Lawrence M. Friedman mengatakan bahwa ada tiga elemen dari sistem hukum, yaitu struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Struktur adalah “menyangkut lembaga-lembaga yang berwenang membuat dan melaksanakan undang-undang (lembaga pengadilan dan lembaga legislatif)”. Aspek kedua, adalah substansi, yaitu “materi atau bentuk dari peraturan perundang-undangan”, dan aspek ketiga dari sistem hukum adalah “apa yang disebut sebagai sikap orang terhadap hukum dan sistem hukum, yaitu menyangkut kepercayaan akan nilai, pikiran atau ide dan harapan mereka”.

Ditinjau dari substansi hukum, Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018 Pasal 10 (1) point c menyatakan bahwa pemberi kerja TKA tidak wajib memiliki RPTKA untuk mempekerjakan TKA yang merupakan: c. TKA pada jenis pekerjaan yang dibutuhkan oleh pemerintah. Seharusnya tenaga kerja asing yang dibutuhkan oleh pemberi kerja (perusahaan) pada jenis kegiatan produksi yang terhenti sesuai dengan ketentuan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Ditinjau dari pranata hukum/struktur hukum, yang mengurus dan penanggung jawab, SDM yang berasal dari/warga negara asing yang bekerja pada industri pertambangan dan penggalian adalah menteri tenaga kerja. dengan kata lain hal yang berhubungan dengan TKA ditetapkan oleh menteri. Sesuai dengan pasal 1 (9) Perpres No. 20 tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang menyatakan bahwa menteri adalah “menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah dibidang ketenagakerjaan”. Namun kebijakan yang dibuat oleh menteri tenaga kerja harus sesuai dengan peraturan perundang-undang di atasnya.

Dalam pengertian peraturan perundang-undangan disini adalah “segala perangkat peraturan yang tingkatannya dibawah UU dan dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan yang termuat dalam bentuk peraturan yang

---

<sup>16</sup> Nur Syafirrah, “Prosedur Penggunaan Tenaga Kerja Asing Setelah Berlakunya Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing”. Tadulako Master Law Journal 4 (2), 2020, hlm. 258. DOI: <https://doi.org/10.22487/tmlj.v4i2.204>

tingkatannya lebih tinggi”. Sebagai konsekuensi diantarnya ajaran pemisahan kekuasaan legislatif dan eksekutif secara tegas, maka para pejabat yang dianggap memiliki kewenangan demikian itu adalah Presiden, menteri dan pejabat setingkat menteri.<sup>17</sup>

Ditinjau dari budaya hukum, Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018 tentang penggunaan tenaga kerja asing yang mana terdapat pasal yang bertentangan dengan pasal ketentuan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, sehingga mendatangkan tenaga ahli dari luar untuk bertukar teknologi dengan WNI sesuai dengan keinginan pemberi kerja dengan keadaan darurat bukan dari pemerintah sehingga program pembentukan peraturan perundang-undangan yang sarannya adalah menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan.

Dengan demikian terdapat disharmonisasi vertikal antara Pasal 42 (3) point c UU No. 11 Tahun 2020 dengan Pasal 10 Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018. yang menyebutkan Seharusnya ketentuan Pasal 10 Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018. Tidak boleh bertentangan dengan Pasal 42 (3) point c UU No. 11 Tahun 2020, hal ini sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## **E. PENUTUP**

Kepmenaker RI No. 228 Tahun 2019 Kategori Pertambangan dan Penggalian memberikan peluang pekerjaan/jabatan kepada TKA sebanyak 592 Jabatan. Pada golongan pokok pertambangan panas bumi, 95 jabatan tidak memiliki keterangan sebagai kualifikasi memperkerjakan TKA, berbeda dengan golongan pokok pertambangan minyak bumi dan gas alam, dan golongan pokok pertambangan batu bara (Mineral) yang memiliki keterangan kualifikasi. Semestinya perlu dilakukan suatu kajian yang komprehensif tentang Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019 tentang jabatan tertentu yang dapat diduduki tenaga kerja asing. Sehingga ke depan diharapkan kehadiran Kepmenaker betul-betul dapat berdayaguna dan berhasil guna dalam menyelesaikan persoalan ketenagakerjaan. Disharmonisasi

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, “Konstitusi & Konstitusionalisme”, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, Jakarta, hlm .326-327.

vertikal antara Pasal 42 (4) Undang-Undang No.11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 5 (3) Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing, Pasal 29 (2) Permen ESDM No. 25 tahun 2018 tentang Pengusahaan Mineral dan Batubara dengan Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019. Sebagai peraturan yang lebih rendah maka harmonisasi norma yang dibutuhkan yaitu ketentuan Kepmenaker RI No. 228 tahun 2019 tidak boleh bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang No.11 tahun 2020, Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018 Permen ESDM No. 25 tahun 2018. Disharmonisasi vertikal antara Pasal 42 (3) point c UU No. 11 Tahun 2020 dengan Pasal 10 Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018. Sehingga harmonisasi norma yang dibutuhkan yaitu ketentuan Pasal 10 Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 seharusnya tidak boleh bertentangan dengan Pasal 42 (3) point c UU No. 11 Tahun 2020.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ahmad Redi, "*Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*", Sinar Grafika, 2018, Jakarta.
- Muhammad Junaidi, "*Teori Perancangan Hukum*", Universitas Semarang Press, 2021, Semarang.
- HR Abdussalam, "*Hukum Ketenagakerjaan*", Penerbit Restu Agung, 2008, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, "*Konstitusi & Konstitusionalisme*", Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, Jakarta.

### Jurnal

- Adella Virginia Z, "*Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) Sebagai Izin Menggunakan Tenaga Kerja Asing di Indonesia*", Jurnal Jurisdiction 2 (2), 2019 hal 2021. <http://dx.doi.org/10.20473/jd.v2i2.14213>
- Ahmad Jazuli, "*Eksistensi Tenaga Kerja Asing Dalam Perpektif Hukum Keimigrasian*", Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum 12 (1), 2018.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2018.V12.89-105>
- Budi Ispriarso, "*Asas Keadilan dalam Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing*", Refleksi Hukum Jurnal Ilmu Hukum Volume 3 Nomor 1, 2018. DOI: <https://doi.org/10.24246/jrh.2018.v3.i1.p67-80>
- Dekie GG Kasenda, "*Penegakan Hukum Tenaga Kerja Asing dalam Konsep Omnibus Law*", Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai, 5 (1), 2020.
- Fitratunnisa, "*Dampak Tenaga Kerja Asing Terhadap Sosial Kemasyarakatan Masyarakat Kota Dumai. Pekan Baru*", JOM FISIP 4 (1), 2016.
- Ida Hanifah, "*Peluang Tenaga Kerja Asing Untuk Bekerja Di Indonesia Berdasarkan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja*", Jurnal De Lega Lata 6 (1), 2021

- I Gde Dharma Suyasa, Susilo Handoyo, Roziqin, “*Pengaturan Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Dalam Perspektif Pendekatan Kedaulatan Negara*”, *Jurnal De Facto* 7 (1), 2020.
- Imas Novita Juaningsih, Muhammad Saef El-Islam, “*Rekonsepsi Pengawasan Tenaga Kerja Asing Sebagai Eksistensi Kedaulatan Negara*”, *Jurnal Legislasi Indonesia* 17 (3), 2020.
- Nur Syafirrah, “*Prosedur Penggunaan Tenaga Kerja Asing Setelah Berlakunya Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing*”, *Tadulako Master Law Journal* 4 (2) 2020.  
DOI: <https://doi.org/10.22487/tmlj.v4i2.204>
- Nurlia R, Nur S, “*Alih Pengetahuan Dan Teknologi Melalui Kegiatan Pendampingan Tenaga Kerja Asing (Studi Kasus Di Yogyakarta)*”, *Jurnal Ketenagakerjaan* 15 (1), 2020. DOI <https://doi.org/10.47198/naker.v15i1.64>
- S. Atalim, dan Debora, Shierly, “*Tinjauan Hukum Terhadap Penggunaan Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Jo. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 10 Tahun 2018*”, *Era Hukum Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 16 (2.), 2018.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.24912/erahukum.v17i2.5994>
- Syaifuddin Zuhdi, Wisnu Tri Nugroho, Roudlotul Jannah, “*Tinjauan Hukum Terhadap Penggunaan Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Jo. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 10 Tahun 2018*”, *Law & Justice Jurnal* 4 (1), 2019.  
DOI: <https://doi.org/10.23917/laj.v4i1.8061>

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-undang nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan  
Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja  
Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing  
Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia nomor 25 tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batu Bara  
Keputusan Menteri Tenaga Ketenagakerjaan Republik Indonesia nomor 228 tahun 2019 tentang Jabatan Tertentu Yang Dapat Diduduki oleh Tenaga Kerja

### **Internet**

- <https://regional.kompas.com/read/2020/06/19/12541331/500-tka-china-datang-ke-sultra-pt-vdni-gunakan-visa-kerja-mereka-tenaga-ahli?page=all>  
<https://tka-online.kemnaker.go.id/syarat.asp>  
<https://www.bps.go.id/pressrelease/2019/11/05/1565/agustus-2019--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-5-28-persen.html>  
[https://www.bkpm.go.id/images/uploads/file\\_siaran\\_pers/Narasi\\_Bahasa\\_Indonesia\\_TW\\_IV\\_2019.pdf](https://www.bkpm.go.id/images/uploads/file_siaran_pers/Narasi_Bahasa_Indonesia_TW_IV_2019.pdf)