

POKOK POKOK PEMIKIRAN MENGENAI TENAGA KERJA ASING DI INDONESIA¹

Oleh:

Prof. Dr. Nasri Bachtiar, SE.MS
Fakultas Ekonomi Universitas Andalas

-----o0o-----

Hasil penelitian yang rinci mengenai pengaruh tenaga kerja asing terhadap pertumbuhan ekonomi, kesempatan kerja dan upah di Indonesia belum banyak dilakukan karena terbatasnya data yang tersedia. Namun hasil studi tentang kemasukan pekerja asing yang dilakukan di beberapa negara memperlihatkan hasil dimana kemasukan Tenaga Kerja Asing (TKA) menimbulkan dampak yang bervariasi antara satu negara dengan negara lain, tergantung kepada tingkat pendidikan dan keterampilan yang dimiliki oleh TKA itu sendiri. Apakah TKA tersebut mempunyai tingkat pendidikan dan keterampilan yang lebih tinggi dari pekerja lokal atau sebaliknya, serta apakah TKA tersebut mempunyai hubungan yang saling melengkapi (komplemen) atau substitusi dengan pekerja lokal.

Kelompok yang optimis, seperti kajian yang dilakukan oleh Bort & Stain (1975), Simon (1988) di Amerika; Zimmerman (1995) di Eropa; Dickson (1975), Norman & Meikle (1985) di Australia, Idris & Rahmah (2006), Bachtiar et.al (2015) di Malaysia, menemukan hubungan yang positif antara kemasukan Pekerja Asing terhadap pertumbuhan ekonomi, kesempatan kerja dan upah. Alasan yang dikemukakan oleh kelompok peneliti ini diantaranya adalah: *Pertama*, penawaran tenaga kerja Asing tersebut selalu menciptakan permintaan (*Supply create it's own demand*). *Kedua*, Kemasukan pekerja asing dari negara lain bisa menghasilkan skala ekonomi (*Economic of Scale*). *Ketiga*, Pekerja asing mempunyai pendidikan dan keterampilan yang lebih tinggi dari pekerja lokal. *Keempat*, pekerja asing dan pekerja lokal mampu bekerja sama dalam proses produksi.

Sebaliknya, kajian yang dilakukan oleh Greenwood & McDowell (1986), Borjas (1983, 90,94,96) di USA; Baker (1987) Australia; Baker & Benjamin (1994) di Kanada menemukan bahwa kemasukan pekerja asing menghambat pertumbuhan ekonomi, perluasan kesempatan kerja dan kenaikan tingkat upah dengan alasan: *Pertama*, kemasukan TKA tidak melalui prosedur yang benar dan memanfaatkan modal (fasilitas) di tempat tujuan tanpa mereka harus membayarnya (pajak). *Kedua*, tidak dijumpai skala ekonomi (*dis-economic of scale*). *Ketiga*, TKA mempunyai pendidikan dan keterampilan yang lebih rendah dari tenaga kerja lokal (non-migran). *Keempat*, TKA asing merupakan pesaing (substitute) dengan pekerja lokal.

¹ Disampaikan Dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus (PANSUS) Tenaga Kerja Asing DPD RI, Senayan Jakarta, 24 Agustus 2017.

Menurut data Kementrian Ketenagakerjaan, jumlah TKA yang tercatat bekerja di Indonesia per November 2016 mencapai 74.183 orang. Sebahagian besar berprofesi sebagai profesional (31,13%), manager (17,38%), direksi (15,5%) dan teknisi (14,6%). Tingginya pekerja TKA profesional di Indonesia mengindikasikan terjadinya pergeseran pada pola rekrutmen TKA dari jabatan konsultan ke jabatan profesional. Menurut dugaan, pergeseran ini terjadi karena pada awalnya perusahaan lebih banyak menggunakan TKA sebagai konsultan, baik sebagai konsultan manajemen finansial, SDM, hingga konsultan teknologi. Sejalan dengan perkembangan pengetahuan dan teknologi kebutuhan terhadap bidang yang selama ini ditangani oleh konsultan ternyata terus berkembang dan membutuhkan kehadiran seorang ahli yang lebih permanen. Dengan pertimbangan tersebut, beberapa perusahaan menawari konsultan yang selama ini dipakai untuk menjadi profesional yang diperlukan seperti pegawai internal.

Hasil survei yang dilakukan oleh Bank Indonesia tentang TKA di Indonesia tahun 2009 terhadap responden yang berjumlah sebanyak 365 orang yang mencakup sebahagian besar wilayah Indonesia menemukan bahwa latar belakang pendidikan mereka setara sarjana/S1 (62,4%), dan Master/S2 (25,8%). Jika dibandingkan dengan rata rata pendidikan sumberdaya manusia Indonesia yang didominasi oleh tamatan pendidikan SMP perbandingan tentu sangat jauh. Sementara itu, jumlah dan kualitas pendidikan Indonesia yang berpendidikan tingi S1 dan Master masih sedikit dan rendah. Apakah perbedaan pendidikan yang menyolok antara TKA dan kualitas SDM Indonesia ini bisa disimpulkan bahwa TKA memang diperlukan dalam pembangunan dan memberikan kontribusi yang positif terhadap pertumbuhan ekonomi dan perluasan kesempatan kerja di Indonesia memerlukan penelitian yang lebih mendalam dengan menggunakan data yang lebih lengkap.

-----oOo-----

Peta global menyangkut ketenagakerjaan ditandai oleh kuatnya arus investasi antar negara yang disebabkan bervariasinya laju pertumbuhan ekonomi dan tingkat upah yang berlaku diberbagai negara. Keadaan ini telah menyebabkan arus mobilitas orang dan jasa menjadi semakin deras. Lapangan pekerjaan di satu sisi tersedia seiring dengan semakin meningkatnya *derived demand*, terutama permintaan terhadap tenaga kerja berkemahiran dan spesifikasi bidang tertentu. Di sisi lain pencari kerja yang baru serta yang lama akumulasinya semakin membesar, terutama dinegara negara kelebihan penawaran tenaga kerja. Tidak dapat disangkal bahwa dalam interaksi tersebut telah pula menghasilkan jenis lapangan kerja yang semakin beragam dan kompleks.

Sebelum diperkenalkan *Information Technologi* (IT), misalnya, jenis pekerjaan sebagai designer program komputer tidak tercatat dalam katalog jenis pekerjaan pada Badan Pusat Statistik. Ditemukannya teknologi informasi ini telah memunculkan kebutuhan akan pekerja yang dapat mengoperasikan komputer

sekaligus mengurangi lapangan kerja bagi juru ketik. Hal yang sama juga terjadi pada pekerjaan yang sifatnya informal, seperti *money laundering*, pekerjaan *gengster*, tukang kutip uang, juru parkir, pemain valas dan banyak jenis pekerjaan, di mana sebelum abad ke 21 boleh dikatakan tidak begitu penting. Namun saat ini jenis-jenis pekerjaan seperti itu menjadi banyak terbuka, bahkan sampai tukang atur berbeloknya kendaraan dari suatu ruas jalan ke ruas jalan lain bisa menjadikan lapangan kerja tidak formal tersebut bermanfaat.

Konsep kompetisi dalam mendapatkan pekerjaan saat ini tidak saja terjadi antar jenjang pendidikan, namun juga sudah mulai berdasarkan gender, penguasaan bahasa dan ilmu, tingkat keberanian serta penguasaan teknologi dan sebagainya. Konsep kompetisi dengan sesama bukan saja dengan masyarakat lain di luar negeri, namun di daerah sendiri seseorang juga akan berkompetisi dengan rekannya yang berlainan ras, bahasa dan pendidikan. Tidaklah mengherankan bahwa arus *Foreign Direct Investment* (FDI) juga berkorelasi dengan masuknya tenaga kerja asing ke negara, seperti Indonesia dan Malaysia, yang jumlahnya semakin lama semakin meningkat. Sehingga konsep kompetisi dalam masyarakat lokal semakin lama telah berubah menjadi konsep kompetisi *beyond national market*, dan akhirnya menuju *global market*.

Perkembangan kompetisi tersebut setidaknya terlihat dalam merebut lapangan kerja, selain kompetisi produk hasil yang dipasarkan. Kompetisi pada *beyond national market* lebih melihat bahwa pesaing kita adalah mereka yang berasal dari daerah lain namun berusaha pada daerah kita, kenyataan ini juga sudah terjadi di Indonesia. Kompetisi produk juga terjadi, seperti pada daerah-daerah pusat perdagangan di Bukittinggi, sebuah kota dagang yang berkembang. Pada suatu saat di Bukittinggi, disebabkan semakin berkembangnya proses pengiriman produk pertanian dari Thailand, harga satu butir telur ayam ras impor dari Thailand bisa lebih murah dibandingkan harga telur yang sama tetapi dihasilkan oleh peternak lokal. Fenomena itu menunjukkan bahwa kompetisi yang terjadi bisa saja disebabkan adanya efisiensi kerja dan teknologi.

Dalam konteks lapangan kerja juga terjadi perubahan yang tidak terpikirkan sebelumnya. Sebelum Milenium 3 datang, sebuah pekerjaan dinilai melalui konsep kehadiran di perkantoran. Saat ini konsep ini sudah berkembang menjadi kemampuan memanfaatkan teknologi. Saya yang berada di Padang bisa saja menandatangani kontrak konsultanan dengan pihak asing, sepanjang produk yang dihasilkan adalah berupa *advise* atau penyusunan *report*, di mana untuk melakukan semua itu tidak diperlukan kontak fisik dengan rekan lainnya, baik yang berada di Jakarta, di Washington DC maupun belahan dunia lainnya. Seorang pengusaha perkebunan dapat melakukan kegiatan sehari-hari di kota metropolitan Jakarta sambil mengurus kebunnya di kota lain tanpa harus hadir, sepanjang ada yang ditugaskan untuk mengatur dan mengerjakan kebun secara profesional. Gaya kerja seperti ini akan semakin

berkembang di masa yang akan datang seiring dengan semakin mengglobalnya pekerjaan.

Kendala utama yang dihadapi negara-negara berkembang, khususnya Indonesia adalah keterbatasan modal. Disisi lain disamping fenomena di atas, para kapitalisme memerlukan sumber permodalan yang rasional agar kegiatan yang mereka rancang mampu memberikan tingkat pengembalian yang tinggi. Krisis ekonomi yang melanda beberapa negara beberapa tahun terakhir ini, telah berdampak pula terhadap sumber permodalan. Khususnya di negara berkembang seperti Indonesia dan beberapa negara lainnya di Asia Timur. Bank-bank komersial sampai pada saat itu masih dihadapkan pada dilema tingginya biaya bunga yang ditetapkan untuk kredit komersial. Hal ini terpaksa dilakukan mengingat tidak adanya kepastian tentang kemampuan para nasabah mengembalikan simpanan pokok tambah biaya bunganya.

Dengan terbatasnya sumber pembiayaan investasi yang berasal dari bank komersial juga terbatas. Pilihan lain yang dapat dilakukan adalah dengan mengharapakan sumber pembiayaan investasi dari hasil pajak yang diterima oleh pemerintah, yang kemudian disalurkan melalui program-program pembangunan. Persoalannya adalah bahwa negara-negara sedang berkembang juga dihadapkan pada inefisiensi dalam pengelolaan perusahaan, sehingga memunculkan keraguan akan kemampuan pemerintah dalam pengelolaan keuangan. Artinya, sumber pembiayaan dari pemerintah juga mengalami keterbatasan dan bila hal ini dibiarkan berlanjut dapat menyebabkan kebutuhan akan tambahan modal baru tidak mampu disediakan baik oleh bank komersial maupun dari pemerintah.

-----oOo-----

Seiring dengan perkembangan globalisasi yang mendorong terjadinya pergerakan aliran modal dan investasi keberbagai dunia, terjadi pula arus migrasi penduduk dan tenaga kerja antar negara. Pergerakan tenaga kerja tersebut berlangsung dengan cepat karena investasi yang dilakukan di negara lain membutuhkan pengawasan secara langsung oleh pihak pemilik modal atau investor. Artinya untuk menjaga kelangsungan usaha dan investasi yang dilakukan, pemilik modal membutuhkan tenaga terampil yang bisa dipercaya untuk mengelola dan mengamankan investasi yang mereka lakukan di negara tujuan. Untuk kepentingan tersebut, para pemilik modal dari luar negeri membawa serta beberapa tenaga kerja dari negara mereka atau negara lain untuk bekerja sebagai TKA di negara tujuan.

Keberadaan TKA di suatu negara termasuk Indonesia pada umumnya lebih banyak dikaitkan dengan dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi, peluang kesempatan kerja dan tingkat upah, serta devisa yang terbang keluar negeri dan faktor budaya. Yang jelas dan sulit untuk dihindari bahwa pada lingkup pekerjaan tertentu, terutama pekerjaan-pekerjaan yang mensyaratkan penguasaan teknologi tinggi atau yang memerlukan keterampilan khusus umumnya masih belum dapat dipenuhi oleh

tenaga kerja lokal. Disamping itu, kehadiran TKA dinilai dapat memberikan dampak positif terhadap pekerja lokal berupa *transfer of knowledge* dan menjadi modal untuk bisa bekerja pada level kelas internasional

Keberadaan TKA ini bisa dipandang sebagai ancaman atau peluang tergantung kepada apakah keberadaan mereka merupakan bahagian *asset* atau *leability* negara. Dalam artian apakah keberadaan mereka mampu dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi, peluang kesempatan kerja dan tingkat upah yang diterima pekerja lokal melalui ilmu pengetahuan dan teknologi yang diterima pekerja lokal di negara tujuan. Dalam hal ini, pekerja asing yang berkemahiran tinggi dan profesional bisa dianggap sebagai peluang yang dapat dimanfaatkan asal mereka bisa membina dan meningkatkan kemampuan pekerja lokal (komplemen). Sebaliknya, keberadaan mereka bisa menjadi ancaman kalau mereka dianggap sebagai *liability*. Dalam artian mereka tidak mampu memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi, kesempatan kerja dan upah bagi pekerja lokal. Keberadaan mereka menjadi pesaing (*substitute*) terhadap pekerja lokal. Umumnya mereka akan menjadi ancaman bila memiliki kemahiran dan keterampilan rendah, tidak seperti yang diharapkan, apalagi bila keberadaan mereka melalui prosedur yang tidak resmi (illegal).

-----oOo-----

Kehadiran TKA non prosedural merupakan permasalahan yang perlu ditanggapi secara serius oleh pemerintah dan instansi terkait. Kehadiran mereka telah menimbulkan berbagai permasalahan terhadap negara tujuan (Indonesia). Dampak sosial ekonomi yang ditimbulkannya antara lain yang berhasil diidentifikasi adalah: *Pertama*, berkurangnya peluang kesempatan kerja untuk tenaga kerja lokal karena tidak mampu bersaing dengan TKA, khususnya TKA illegal yang mau dibayar murah karena berkemahiran rendah. *Kedua*, penggunaan tenaga kerja asing dengan upah murah telah mengurangi penerimaan pemerintah dari sektor perpajakan karena mereka kebanyakan dibayar dibawah PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak). Penggunaan TKA murah ini telah mengurangi penggunaan minat pengusaha untuk menggunakan mesin-mesin dan peralatan dalam proses produksi. *Ketiga*, meningkatkan aktivitas persaingan dalam mendapatkan fasilitas publik, seperti perumahan, air minum, listrik dan lain-lain. *Keempat*, terjadinya eksploitasi tenaga kerja oleh majikan yang mengabaikan hak-hak buruh, seperti pembayaran bonus kelebihan kerja dan kebebasan menjalankan ibadah.

Beberapa modus dan model permasalahan TKA illegal di Indonesia yang sempat diberitakan oleh media masa adalah sebagai berikut: *Pertama*, TKA yang dipanggil bekerja oleh perusahaan baru, tetapi belum memiliki IMTA (Izin Menggunakan Tenaga Kerja Asing). *Kedua*, meskipun IMTA perusahaan sudah habis, tetapi majikan perusahaan tersebut membiarkan TKA tetap bekerja. *Ketiga*, Perusahaan mempekerja TKA menyalah gunakan aturan tentang IMTA, misalnya pekerjaan darurat yang masa berlakunya hanya satu bulan dan pekerjaan sementara yang masa berlakunya 6 bulan, sudah habis masa kerjanya, tetapi tidak dikembalikan kenegara asalnya oleh perusahaan. Demikian pula TKA reguler yang dapat diperpanjang, tapi memerlukan

proses pengurusan. *Keempat*, Perusahaan mendatangkan TKA dengan menggunakan visa turis tanpa memiliki IMTA dan menggunakan visa turis tapi bekerja di salon yang memiliki pekerjaan sampingan sebagai prostitusi, pengedar narkoba dan kejahatan bidang elektronik. *Kelima*, membawa TKA dengan pesawat jet pribadi untuk menghindari pemeriksaan. *Keenam*, TKA bisa dikatakan kasus khusus masuk ke Indonesia melalui perusahaan PMA yang membangun berbagai infrastruktur sendiri dengan hanya mempekerjakan TKA yang tidak mahir yang digaji dibawah penghasilan kena pajak. Tujuan dari modus penggunaan TKA seperti ini tidak hanya memanfaatkan fasilitas publik secara gratis dan menghambat kesempatan kerja untuk TKL, tetapi juga berupaya untuk menghindari pajak. Keenam, banyak juga ditemui modus memiliki visa kerja, tapi bekerja tidak sesuai dengan IMTA yang dimilikinya, dan lokasi kerja fiktif.

-----o0o-----

Keberadaan TKA di Indonesia telah diatur melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang dihasilkan semenjak diraihnya kemerdekaan tahun 1945. Setiap peraturan tersebut selalu dilakukan perbaikan sesuai dengan perkembangan isi isu global ketenagakerjaan. Selama priode sebelum pemerintahan yang sekarang ini, tercatat sebanyak 7 (tujuh) kebijakan perundang-undangan yang telah mengatur Tenaga Kerja Asing ini, yaitu, (1). UU No. 3 tahun 1958 tentang penempatan tenaga kerja asing; (2). UU No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA); (3). UU no.6 tahun 1968 mengenai Penanaman Modal Dalam Negri (PMDM); (4). Kepres No. 75 tahun 1995 tentang penyempurnaan aturan TKA; (5). Kepmen No. 173 tahun 2000 tentang Jangka Waktu Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Warga Asing Pendatang; (6). UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan; dan (7). Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No: Per. .02/Men/III/2008

Saat ini terdapat Peraturan Presiden No. 72 tahun 2014 tentang penggunaan TKA dan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan tenaga kerja pendamping yang merupakan penjabaran dari pasal 49 UU no. 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, khususnya pasal 4 yang memberikan rambu rambu penggunaan TKA, dimana (1). Pemberi kerja TKA wajib mengutamakan penggunaan TKI pada semua jabatan yang tersedia; (2). Dalam jabatan yang belum dapat diduduki TKI, jabatan tersebut dapat diduduki oleh TKA. Semangat dihasilkannya Peraturan Presiden ini adalah dalam upaya untuk memberikan kesempatan seluas luasnya kepada TKL dan membatasi penggunaan TKA asing baru, serta diatur juga kewajiban menyediakan fasilitas-fasilitas latihan dan pendidikan di dalam dan/atau diluar negri secara teratur dan terarah bagi warga negara Indonesia, dengan tujuan agar secara bertahap warga negari asing dapat diganti dengan tenaga kerja Indonesia.

Dari uraian perkembangan kebijakan diatas, tampak bahwa pada dasarnya sejak berdirinya Republik ini, Pemerintah telah menyadari akan adanya persaingan global yang tak terhindarkan di pasar tenaga kerja, sehingga merasa perlu menyusun dan menerbitkan ketentuan yang bertujuan mengatur dan mengawasi penggunaan TKA. Kebijakan ini dimaksudkan pula untuk memberikan kesempatan tenaga kerja warga

negara Indonesia untuk mendapatkan pekerjaan yang layak di wilayah hukum Indonesia dan sekaligus mengurangi ketergantungan terhadap penggunaan tenaga kerja asing.

Semangat untuk melindungi pasar tenaga kerja Indonesia dari seribuan pendatang semakin terasa dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 16 tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing, serta Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 35 tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 16 tahun 2015. Dalam Permen No. 35 tahun 2015 perubahan mendasar yang dilakukan menyangkut pemberi kerja salah satu diantaranya adalah:

- a. Dihilangkannya ketentuan pemberi kerja yang mempekerjakan 1 (satu) orang TKA harus dapat menyerap TKI sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) orang pada perusahaan pemberi kerja TKA.
- b. Ditambahkannya pasal (4A) yang menyatakan pemberi kerja TKA yang berbentuk Penanaman Modal Dalam Negeri dilarang mempekerjakan TKA jabatan komisaris.

Secara keseluruhan, Kebijakan pemerintah terhadap masuknya TKA ke Indonesia pada dasarnya tetap konsisten dan bersifat selektif terhadap jabatan-jabatan tertentu yang memang belum memungkinkan diisi oleh tenaga kerja dari Indonesia sendiri. Perubahan kebijakan yang berkaitan dengan regulasi seperti dikemukakan dalam point (a) dalam Permen No. 35 tahun 2015 diatas, yaitu dihapuskannya ketentuan pemberi kerja yang mempekerjakan 1 (satu) orang TKA harus dapat menyerap TKI sekurang-kurangnya 10 orang perlu dikritisi karena bisa menghambat perluasan kesempatan kerja untuk tenaga kerja Indonesia. Sementara itu, adanya larangan untuk menggunakan TKA untuk perusahaan berbentuk PMDM mempekerjakan TKA untuk jabatan komisaris seperti dikemukakan dalam butir (b) perlu disupport.

Dalam konteks ASEAN, secara keseluruhan produk-produk kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah Indonesia masih relevan untuk dipakai karena ketentuan mengenai TKA dikawasan ASEAN diatur tersendiri oleh badan lain berdasarkan kesepakatan bersama negara-negara anggota. Salah satu aturan yang telah disepakati dalam kaitannya dengan TKA adalah terbentuknya *Mutual recognition Arrangement (MRA)*, yaitu aliran bebas tenaga kerja trampil (*skilled labor*) untuk 8 (delapan) kategori pekerjaan di kawasan wilayah negara-negara, yaitu jasa-jasa teknik, keperawatan, arsitektur, pemetaan, tenaga medis, dokter gigi, jasa jasa akuntansi dan pariwisata.

-----o0o-----

Sasaran pertumbuhan ekonomi sebesar 5,4% sampai akhir tahun 2018 dirasakan oleh sebahagian kalangan masyarakat sulit untuk dicapai. Pada semester I tahun 2017 saja pertumbuhan ekonomi baru mencapai angka sebesar 5,01%, sehingga belum begitu mampu memperluas kesempatan kerja yang sebanding dengan laju pertumbuhan angkatan kerja. Apalagi pertumbuhan ekonomi tersebut sebahagian besar masih ditopang oleh sektor komsumsi masyarakat yang semakin mempersulit tumbuhnya lapangan kerja baru.

Untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi sebesar 5,4% pada tahun 2018 ini, pemerintah mau ndak mau harus mendorong sektor riil lebih berkembang lagi dengan cara: *Pertama*, meningkatkan pertumbuhan PMTB (penanaman Modal Tetap Bruto); *Kedua*, melakukan perbaikan kinerja ekspor dan impor; *Ketiga*, mendorong konsumsi masyarakat. Pemerintah menargetkan pertumbuhan PMTB sebesar 6,3% seperti disampaikan dalam nota keuangan tahun 2017 yang naik cukup tajam jika dibandingkan dengan kondisi tahun 2016 yang hanya tumbuh 4,5% perlu diberikan apresiasi.

Untuk itu, beberapa upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah sebagai berikut: *Pertama*, revitalisasi sektor-sektor yang mempunyai daya serap tenaga kerja yang tinggi, seperti sektor pertanian dan UMKM. Selain itu, mengembangkan alternatif kesempatan kerja diluar pekerjaan utama rumah tangga merupakan salah satu alternatif yang dapat dilakukan. Misalnya, ketika musim menunggu untuk panen bagi para petani atau musim tidak melaut untuk para nelayan, mereka dapat memanfaatkan waktu lowong mereka untuk kegiatan *off-fishing employment*. Untuk rumah tangga tani, mereka dapat menciptakan perluasan lapangan kerja *off-farm employment* dengan cara mengolah dan memasarkan produk ikutan dari hasil pertanian, metode ini telah diyakini sebagai sebuah strategi perluasan lapangan kerja di pedesaan. Selanjutnya untuk rumah tangga nelayan, strategi serupa perlu dikembangkan pula dengan mengembangkan *off-fishing employment creation*, pekerjaan yang berkaitan dengan penciptaan nilai tambah produk ikan dan hasil laut lainnya. Oleh karena itu konsep *off-industry employment* menjadi relevan sebagai upaya untuk meningkatkan jam kerja masyarakat, khususnya untuk kaum wanita.

Kedua, memperbaiki iklim investasi melalui upaya: a) memberi kemudahan dalam proses perijinan usaha, pemberian insentif antara lain dalam bentuk *tax holiday* kepada calon investor, b) memperbaiki dan melengkapi infrastruktur, c) membenahi peraturan perundangan-undangan tentang perpajakan dan administrasi bea cukai, d) meningkatkan efisiensi dan efektifitas birokrasi pemerintahan, e) memperbaiki sistem dan pengaturan ketenakerjaan, f) melakukan harmonisasi antara produk hukum daerah dengan produk hukum pusat di bidang investasi dan g) menjamin adanya kepastian hukum yang memenuhi rasa keadilan.

Ketiga, mewujudkan fungsi *intermediary bank* untuk mendukung usaha kecil dan menengah (UKM) dengan cara sebagai berikut: a) dari sisi *supply* (perbankan), peningkatan efisiensi melalui pengendalian *overhead cost*. Hendaknya industri perbankan dalam pemberian kreditnya tidak menekankan aspek jaminan kredit semata-mata, tetapi mulai lebih beralih menekankan kemampuan membayar; b) dari sisi *demand* (sektor riil), membina para pengusaha dalam rangka meningkatkan kapasitas dan kapabilitas para pengusaha untuk mendapatkan sukses pembiayaan dari perbankan, terutama pengusaha-pengusaha yang dinilai oleh bank belum layak dibiayai (tidak *bankable*); c) prinsip-prinsip *good corporate governance* (GCG) diterapkan secara konsisten dan konsekwen; dan d) dalam rangka perwujudan *Corporate Social Responsibility* (CSR) oleh industri perbankan maka peningkatan pemberian kredit pada sektor riil dapat dilakukan yang diikuti oleh pemberian subsidi suku bunga oleh pemerintah.

Keempat, meningkatkan sektor informal, agar tenaga kerja informal tersebut diatas dapat bekerja secara berkesinambungan sehingga secara konseptual akan mampu meningkatkan taraf hidup mereka melalui berbagai upaya seperti; a) membenahan sektor informal diarahkan pada upaya penataan regulasi, proteksi, dan ekses-ekses yang timbul dari *market power* yang dimiliki pengusaha besar serta memberikan kemudahan dalam proses perizinin dan pendampingan kepada sektor informal; b) memberikan garansi terhadap perbankan atas kinerja kredit dan investasi sektor informal karena tingkat risiko relatif rendah, c) meningkatkan koordinasi antar instansi dalam pembinaan dan pengembangan sektor informal, d) memberikan akses pemasaran terhadap produk-produk yang dihasilkan oleh sektor informal secara terencana dan berkelanjutan, e) melalukan registrasi, perlindungan dan jaminan sosial kepada para pekerja sektor informal, dan f) medorong sektor informal berkembang menjadi sektor formal dalam rangka menciptakan dan memperluas lapangan kerja.

-----o0o-----

Pengawasan terhadap TKA yang bekerja disuatu negara bersifat quasi, melibatkan pihak pemerintah dan swasta, mulai dari proses kedatangan, bekerja di dalam negri, sampai proses pengembalian purna tugas. Lembaga atau Kementrian yang terlibat dalam proses pengawasan TKA ini bersifat lintas sektoral, mulai dari Kementrian Ketenagakerjaan, kementrian Hukum dan Ham, Keuangan, Kesehatan, Kepolisian, Interpol, perusahaan pemakai TKA dan lain-lain. Semuanya lembaga ini bertanggung jawab bila terjadi permasalahan yang berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi mereka. Kedatangan TKA dari luar negri bila diikuti dengan penyeludupan barang terlarang, misalnya, akan menjadi tugas dan tanggung jawab pihak imigrasi (c/q kementrian hukum dan Ham), serta Beacukai (c/q Departemen keuangan) untuk mengawasinya.

Terbatasnya jumlah petugas yang menangani masalah TKA illegal ini merupakan kendala utama yang dihadapi oleh pemerintah. Kesulitan ini semakin dirasakan dengan semakin banyaknya modus dan model penggunaan TKA non prosedural yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab, seperti perusahaan pemakai TKA yang tidak memiliki IMTA (Izin Menggunakan Tenaga Kerja Asing). Di lain pihak, respon pihak majikan dalam melaporkan jumlah tenaga kerja yang dipekerjakan secara illegal masih rendah. Malahan mereka lebih suka menyembunyikan dan tetap mempekerjakan TKA untuk menghindari besarnya biaya yang dikeluarkan. Legalisasi menurut anggapan sebagian besar majikan berarti mengeluarkan biaya untuk kompensasi, pengurusan visa, izin kerja dan tes kesehatan. Disamping itu, legalisasi menuntut fasilitas tempat tinggal yang jelas, asuransi kesehatan atau kecelakaan, bahkan untuk kasus-kasus tertentu mereka harus menyediakan perumahan yang memadai.

Selain itu, jangka berlakunya IMTA sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Mentri Tenaga Kerja No 35 tahun 2015 diberikan paling lama 1 (satu) tahun. Setelah habis kontrak bisa diperpanjang paling lama satu tahun lagi apabila memenuhi

persyaratan yang ditetapkan pemerintah. Permohon tersebut harus diajukan 30 (tiga puluh) hari sebelum masa berlakunya IMTA berakhir. Selama melengkapinya kontrak kerja berlangsung, misalnya, pihak pengusaha/majikan harus bertanggung jawab terhadap kesejahteraan tenaga kerjanya. Jika tenaga kerja merasa tidak puas dalam alasan apapun bentuknya, pengusaha harus memulangkan mereka ke negara asalnya. Hal ini tentu saja memerlukan biaya yang besar, sementara investasi yang mereka lakukan untuk mendapatkan tenaga kerja tersebut belum kembali. Bahkan investasi yang dikeluarkan untuk mendapatkan TKA tersebut semakin tinggi karena semakin banyaknya persoalan-persoalan tidak terduga yang berkaitan dengan tenaga kerja asing tersebut, terutama yang bersifat illegal..

-----o0o-----

Untuk mengatasi persoalan TKA non prosedural yang semakin meningkat jumlahnya ini, pemerintah perlu melakukan kebijakan yang lebih serius dengan melakukan operasi dan razia secara rutin kedaerah-daerah disepanjang pantai yang sering dijadikan tempat menyeludupan TKA oleh warga negara asing di Indonesia. Kebijakan ini sebetulnya sudah sering dilakukan oleh pihak kepolisian, beacukai dan angkatan laut, tetapi memerlukan upaya yang lebih keras lagi dengan melibatkan teknologi canggih bekerja sama dengan negara tetangga, seperti Singapura dan Malaysia.

Kegiatan seperti ini sudah dilakukan oleh kerajaan Malaysia sejak tahun 1990an yang dikenal dengan operasi Nyah I, operasi Nyah II dan pendaftaran TKA tanpa izin. Jika Operasi Nyah I bertujuan untuk membrantas penyeludupan masuk TKA yang melibatkan pengawasan sepanjang pantai semenanjung Malaysia, terutama ditempat tempat yang sering dijadikan lokasi penyeludupan TKA dan barang barang terlarang. Sementara itu, Oprerasi Nyah II bertujuan untuk menangkap TKA yang sudah ada di dalam negri, tapi bekerja secara illegal. Kepada TKA yang tertangkap diberikan sanksi dan pembinaan. Kepada mereka juga diberikan kesempatan untuk mengurus izin kerja resmi (legalisasi) dan pemutihan tenaga kerja.

Kebijakan yang telah dilakukan berkali-kali oleh pemerintah Malaysia pada dasarnya merupakan salah satu upaya untuk mengatasi masalah "brain drain" dalam ketenagakerjaan. Kebijakan ini pada awalnya dinilai kurang berhasil karena disebabkan oleh beberapa faktor, antaranya yang terpenting adalah (lihat Azizah Kasim, 1994): (a). Terbatasnya jumlah tenaga pelaksana yang tersedia; (b) kurangnya respon dari pihak majikan dan berbagai lapisan masyarakat; (c). Banyaknya bermunculan agen-agen penyalur tenaga kerja informal; dan (d). Banyaknya beredar dokumen-dokumen palsu. Sebelum ada kebijakan ini, pemerintah Malaysia telah melakukan beberapa kebijakan. Antara lain membentuk JKPPA (Jawatan Kuasa Pengambilan Pekerja Asing) dan penanda tangan persetujuan pengiriman TKA legal untuk bekerja dalam sektor perkebunan.

Seperti ditemui di Indonesia, terbatasnya jumlah petugas yang menangani masalah tenaga kerja illegal merupakan kendala utama yang dihadapi oleh pemerintah

Malaysia. Kesulitan ini semakin dirasakan dengan semakin banyaknya *taikong* atau agen penyalur tenaga kerja tidak resmi yang menyeludupkan TKA secara haram di sepanjang pantai Semenanjung Malaysia. Di lain pihak, respon pihak majikan dalam melaporkan jumlah tenaga kerja yang dipekerjakan secara illegal masih rendah. Mereka lebih suka menyembunyikan tenaga kerjanya untuk menghindari besarnya biaya yang dikeluarkan. Legalisasi menurut anggapan sebagian besar majikan berarti mengeluarkan biaya untuk pengurusan visa, izin kerja dan tes kesehatan. Disamping itu, legalisasi menuntut fasilitas tempat tinggal yang jelas, asuransi kesehatan atau kecelakaan, bahkan untuk kasus-kasus tertentu mereka harus menyediakan perumahan yang memadai.

Kegiatan legalisasi ini terutama kurang mendapat respon yang baik dari pengusaha/majikan yang bergerak disektor perkebunan dan konstruksi. Alasannya, para pengusaha/majikan membutuhkan TKA hanya untuk jangka waktu yang relatif pendek sampai pekerjaan konstruksi dan perkebunan mereka selesai, sementara biaya yang dikeluarkan untuk merekrut TKA tersebut sangat besar. Keadaan ini menyebabkan berkurangnya *profit margin* mereka. Tegasnya, banyak kalangan pengusaha/majikan menolak secara diam-diam legalisasi ini karena dapat mengurangi keuntungan mereka.

Bagi TKA sendiri, mereka kurang respon terhadap legalisasi ini karena disatu pihak mereka terikat kontrak dengan majikan untuk bekerja selama masa kontrak maksimum 1 (satu) tahun. Di pihak lain, mereka ingin bebas untuk berpindah-pindah pekerjaan dari satu majikan ke majikan lain dengan berbagai alasan. Antaranya adalah untuk mendapatkan upah yang lebih tinggi, mendapatkan pekerjaan yang lebih menyenangkan, bosan dan lain-lain. Bahkan mereka juga berharap dapat bekerja pada beberapa orang majikan untuk mendapatkan penghasilan yang lebih tinggi. Faktor lainnya yang juga membuat mereka enggan untuk melaporkan diri adalah karena kemungkinan membayar sejumlah uang tertentu untuk pengurusan keperluan tersebut. Besarnya uang yang harus dikeluarkan tergantung kepada ada/tidaknya memiliki dokumen-dokumen yang diperlukan. Biaya-biaya seperti ini biasanya bukan merupakan tanggung jawab majikan, tetapi ditanggung oleh TKA sendiri.

-----oOo-----

Sebagian besar tenaga kerja Indonesia yang tersedia adalah tenaga kerja yang belum memiliki daya saing baik secara nasional, regional dan global. Kondisi tersebut adalah akibat dari belum matangnya perencanaan tenaga kerja nasional secara terpadu yang tercermin dari belum adanya keterkaitan antara hasil pendidikan dengan kebutuhan lapangan kerja (*link and match*). Meskipun demikian, Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia (KKNI) yang merupakan perwujudan mutu jati diri bangsa terkait dengan sistem pendidikan, sistem pelatihan kerja dan sistem penilaian kesetaraan nasional yang dimiliki Indonesia untuk menghasilkan SDM dari capaian pembelajaran yang dimiliki setiap insan pekerja Indonesia dalam menciptakan hasil karya serta kontribusinya dibidang pekerjaan masing-masing sudah ada.

Untuk meningkatkan daya saing tenaga kerja Indonesia perlu dilakukan upaya peningkatan kualitas lulusan pendidikan sejak sekolah dasar sampai dengan perguruan tinggi dengan cara peningkatan kualitas lima aspek sebagai berikut: a) peningkatan kualitas masukan instruksional (input), melalui proses seleksi yang sesuai dengan kapasitas dan bakat; b) peningkatan kualitas tenaga pendidik dan kependidikan guru dan dosen; c) peningkatan sarana dan prasarana pendidikan terutama laboratorium dan tempat praktikum, perpustakaan serta sarana dan prasarana pendukung lainnya; d) sistem dan mekanisme administrasi pendidikan serta lingkungan internal dan eksternal. Sebagai konsekuensi dari bentuk peningkatan tersebut di atas maka urgensi untuk merealisasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari anggaran APBN sangat diperlukan.

Selanjutnya untuk mencapai pembelajaran yang optimal diperlukan kurikulum dan bahan ajar yang dirancang dan dikemas sesuai dengan pendekatan pembelajaran individual yang memungkinkan peserta didik dapat belajar sesuai dengan potensi yang dimilikinya, oleh karena itu pendidikan tinggi mulai saat ini perlu kiranya untuk secara serius dan sungguh-sungguh melaksanakan KBK (kurikulum berbasis kompetensi). Selanjutnya untuk meningkatkan konsep *link and match* dalam kurikulum dan bahan ajar, maka kurikulum tersebut haruslah disusun bersama-sama antara Depdiknas, Depnakertrans, dunia usaha sebagai pengguna lulusan, serta pihak-pihak pemangku kepentingan lainnya baik dalam maupun luar negeri.

Rencana pendidikan jangka menengah dan jangka panjang haruslah secara tegas mengarahkan peserta didik untuk memasuki jalur pendidikan yang sesuai dengan kapasitasnya, seperti jalur profesional, jalur keguruan dan jalur akademik. Selain itu ketiga jalur tersebut perlu dikembangkan pula melalui jalur pelatihan yang berbasis kompetensi atau *competency-based training* (CBT) dalam satu paket yang utuh (pelatihan, sertifikasi dan penempatan) untuk menghasilkan tenaga kerja yang berketrampilan dan memiliki daya saing tinggi, sehingga iklim pendidikan dan pelatihan mampu mendorong peserta didik dan latih memiliki budaya kerja yang memegang prinsip-prinsip inisiatif, kreatif dan inovatif.

Selanjutnya, strategi yang dapat dilakukan untuk mengatasi lemahnya daya saing TKI, khususnya tenaga lulusan pendidikan tinggi adalah: *Pertama*, perlunya disusun indikator produktivitas pekerja yang berkaitan dengan produksi dan disosialisasikan sebagai alternatif indikator upah minimum. Dimana, indikator produktivitas dan upah ini disusun dengan melibatkan pengusaha, perwakilan pekerja, pemerintah, dan perguruan tinggi. Selanjutnya dengan kehadiran perguruan tinggi dalam menyusun kesepakatan tripartit ini akan membuat produk kesepakatan menjadi lebih memiliki dasar ilmiah teknis dan teknis administratif.

Kedua, perlunya keterlibatan pendidikan tinggi dalam menyusun *Manpower Planning* baik ditingkat pusat maupun pada masing masing daerah, diikuti *blue print* kelembagaan yang akan meningkatkan kompetensi pasar kerja. Agar pasar kerja mampu menyerap tenaga kerja yang lebih banyak, dimana pendidikan tinggi akan ikut

berperan dalam memberikan dan meningkatkan kompetensi angkatan kerja; sertifikasi, dan pemagangan (*internship*).

Ketiga, sektor informal yang sudah ada memerlukan jaminan kepastian hukum, perbaikan serta peningkatan mutu dari berbagai sisi; seperti faktor produksi, disain produk, dan pemasaran. Dalam hal ini perguruan tinggi dapat ikut berperan aktif untuk memberikan pembekalan jiwa kewirausahaan (*enterpreneurial spirit*) dan memberikan keterampilan pada masyarakat khususnya pada anak didiknya agar mereka nanti keluar dari perguruan tinggi terpakai dipasar kerja dan dapat berperan aktif dalam pembangunan nasional.

DAFTAR BACAAN

- Bachtiar, N. Fahmy, R & Ismail, R. 2015. The demand for foreign workers in the manufacturing sector in Malaysia. *Jurnal Ekonomi Malaysia*, 49(2), 135-147.
- , 2004. Peranan Pekerja Asing Terhadap Pertumbuhan Output, Kesempatan Kerja dan Upah dalam Sektor Industri Pembuatan di Malaysia, *Jurnal Ekonomi Malaysia*, Bangi, XVII (14): 21-40.
- Baker, M.1987. The performance of Immigrants in the Australian labor market. Melbourne: Committee for economic development of Australia.
- Baker, M. & Benjamin D. 1994. The performance of Immigrants in the Canada labor market. *Journal of Labor Economics*, 12, 369-405.
- Borjas, G.J. 1983. The substitutability of Black, Hispanic, and White labor. *Economic Inquiry* 21: 93-106.
- . 1990. *Friends or strangers: the impact of immigrants on the U.S. economy*. New York: Basic Books.
- . 1994. The economics of immigration. *Journal of Economic Literature* 32:1667-1717.
- . 1996. The earning of Mexican immigrant in the United States. *Journal of Development Economic* 51: 69-98.
- Bort, D & L. Stein (1975). Migration, employment and economic Growth. In Greenwood, M.J (Edt.), *Migration and Economic Growth in United States: Nasional, Regional and Metropolitan Perspective*. Pp 145-146. New York: Academic press.
- Dickson, G.L. 1975. The relationship between immigration and external balances. *Australian Economic Review* 2: 10-16.
- Greenwood, M.J and J.M McDowell. 1986. The Factor Market Consequences of U.S. Immigration," *Journal of Economic Literature* 24 (4):1773-1785.
- Idris, J., & Rahmah I. 2006. Elasticity of substitution between foreign and local workers in the Malaysian manufacturing sector. *Pertanika Journal of Social Science and Humanities*, 14 (1), 63-76.
- Ismail, R. & Bachtiar, N. 2001. Regional labor mobility and output growth of the manufacturing sector: a case study of foreign labor in Malaysia, *Paper presented at the 3rd IRSA*, 20-21 March, Jakarta.

- Kasim, A., 1994. Amesty for illegal foreign worker in Malaysia: some attendant problems. Dlm. *Jurnal Manusia dan Masyarakat Unioersiti Malaya* 6: 44-45.
- , 1998. Profile of foreign migrant workers in Malaysia: towards compiling reliable statistics. Paper Conference on Migrant Workers and The Malaysian Economy. Quality Hotel City Centre, Kuala Lumpur, 19-20 May.
- Norman, N and K. Meikle. 1985. The economic effects of Immigration on Australia. Vol. 1. Melbourne: Committee for the economic development of Australia.
- Osman, Z., 1996. Pekerja asing: dasar, teori dan amalan. Laporan Sabatikal, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- dan Kamal Halili Hassan. 1996. Standar pemburuhan dalam konteks globalisasi ekonomi dunia: kes Malaysia. Kertas Seminar Antarabangsa Isu-Isu Globalisasi Dalam Ekonomi dan Pengurusan. Kkerjasama FPP/FE UKM dengan Universiti Shiah Kuala Banda Aceh, Bangi.
- dan Rahmah Ismail. 1997. Isu dalam pasaran buruh. Dalam SupianAli et al. (Ed.). *Pembangunan Sumber Manusia di Malaysia*. Bangi: Penerbit UKM.
- Osili, UO., 2007, Remittance and Saving from International Migration: Theory and Evidence Using a Matched Sampel, *Journal of Development Economics*, 83 (2007):446-465.
- Simon, J.L. 1988. *The Economic Consequences of Immigration in to United States*. Maryland: University of Maryland Press.
- , M. Stephen and R. Sullivan. 1993. The effect of immigration on aggregate native unemployment: an across-city estimation. *Journal of Labor Resources* 14 (3): 299-316.
- Zimmermann, K.F. 1995. European migration: push and pull. In Michael Bruno and Boris Pleskovic. Proceeding of The Wordl Bank Confrences on Development Economics. USA: World Bank.

Lampiran 1

Gambar 1:
Pengaruh Tenaga kerja Asing Terhadap Pertumbuhan Ekonomi
(Pendapat Optimis)

