

## Implikasi Prinsip *National Treatment* Terhadap Pengaturan Tenaga Kerja Asing di Indonesia

Dony Yusra Pebrianto<sup>a</sup>, Ageng Triganda Sayuti<sup>b</sup>, Herlina Manik<sup>c</sup>

<sup>a</sup> Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Indonesia, Email: dony\_yusra@unja.ac.id

<sup>b</sup> Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Indonesia, Email: ageng.fh@unja.ac.id

<sup>c</sup> Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Indonesia, Email: herlina.manik@unja.ac.id

### Article Info

#### Article History:

Received : 26-09-2020

Revised : 12-11-2020

Accepted : 04-03-2021

Published : 29-05-2021

#### Keywords:

WTO

GATT

National Treatment

Foreign Workers

### Abstract

Indonesia's membership in the WTO makes Indonesia bound by the provisions and principles that apply in GATT. One of these principles is the national treatment principle which has implications for all related systems, one of which is the labor sector, especially foreign workers. For this reason, it is necessary to examine the principle of national treatment and their implications for the regulation of foreign workers in Indonesia, which is reviewed juridically and normatively. There is a hypothesis that the national treatment principle is a form of the GATT anti-discrimination conception where there is a prohibition on distinguishing goods and services in the context of GATT and WTO member countries. In conclusion, the national treatment principle is a form of the GATT anti-discrimination conception where there is a prohibition to differentiate between goods and services in the context of GATT and WTO member countries. This principle is an important spirit of GATT which is a reduction from the conception of free trade itself, so the application of this principle is very important in the GATT framework, especially for WTO member countries and the implications of the National Treatment Principle for the regulation of foreign workers are as members of the WTO that have ratified it. GATT of course Indonesia is bound by the conception that there is a prohibition on discrimination against the use of foreign workers. But on the other hand, Indonesia is also bound by national interests as a constitutional mandate, namely protecting the entire Indonesian nation and its interests. So on the one hand, legally Indonesia must eliminate all forms of discrimination, while on the other hand Indonesia must protect national interests.

### Informasi Artikel

#### Histori Artikel:

Diterima : 26-09-2020

Direvisi : 12-11-2020

Disetujui : 04-03-2021

Diterbitkan : 29-05-2021

#### Kata Kunci:

WTO

GATT

Perjanjian Nasional

Tenaga Kerja Asing

### Abstrak

Keanggotaan Indonesia dalam WTO membuat Indonesia terikat dengan ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku di dalam GATT. Salah satu prinsip tersebut adalah prinsip *national treatment* yang berimplikasi kepada semua sistem terkait salah satunya sektor ketenagakerjaan khususnya tenaga kerja asing. Untuk itu perlu ditelaah mengenai prinsip *national treatment* tersebut dan implikasinya terhadap pengaturan tenaga kerja asing di Indonesia yang dikaji secara yuridis normatif. Didapatlah suatu hipotesis bahwa prinsip *national treatment* adalah bentuk dari konsepsi anti diskriminasi GATT dimana adanya larangan untuk membedakan produk barang maupun jasa dalam konteks GATT dan negara-negara anggota WTO. Kesimpulannya, prinsip *national*

*treatment* adalah bentuk dari konsepsi anti diskriminasi GATT dimana adanya larangan untuk membedakan produk barang maupun jasa dalam konteks GATT dan negara-negara anggota WTO. Prinsip ini merupakan ruh penting dari GATT yang merupakan reduksi dari konsepsi perdagangan bebas itu sendiri, sehingga penerapan prinsip ini sangat penting dalam kerangka GATT khususnya bagi negara-negara anggota WTO serta Implikasi prinsip *national treatment* terhadap pengaturan tenaga kerja asing adalah sebagai anggota WTO yang telah meratifikasi GATT tentu Indonesia terikat dengan konsepsi bahwa adanya larangan diskriminasi terhadap penggunaan tenaga kerja asing. Namun di sisi lain, Indonesia juga terikat dengan kepentingan nasional sebagai amanah konstitusi yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan kepentingannya. Maka dalam satu sisi secara hukum Indonesia harus menghapus segala bentuk diskriminasi, sedangkan di sisi lain Indonesia harus melindungi kepentingan nasional.

---

## PENDAHULUAN

Arus pertukaran barang dan jasa dalam era saat ini semakin meingkat baik dari aspek kuantitas dan komoditasnya. Jika sebelumnya kuantitas tersebut bisa dikatakan tidak terlalu tinggi mengingat arus jalur transportasi, informasi, dan teknologi yang terbatas sehingga lalu lintas pertukaran barang dan jasa menjadi sangat terbatas baik jumlahnya. Begitu juga dengan komoditasnya, dimana sebelumnya komoditas barang dan jasa yang terbatas namun saat ini komoditas barang dan jasa tersebut semakin meningkat perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi.

Sudah barang tentu perlu kerangka pengaturan yang bersifat internasional untuk dapat mengakomodir lalu lintas barang dan jasa tersebut mengingat jangkauan pertukaran barang dan jasa tersebut tidak hanya antar daerah atau antar pulau semata, tetapi sudah melintasi batas-batas Negara dan bahkan benua. Melandasi kepada hal tersebut landasan Negara-negara dan subjek hukum internasional lainnya disandarkan kepada pengaturan *General Agreement on Tarriffs and Trade* (GATT) yang kemudian melahirkan organisasi internasional yang membidangi perdagangan barang dan jasa internasional yakni *World Trade Organization* (WTO). Fungsi penting dari WTO adalah melancarkan pelaksanaan pengadministrasian serta lebih meningkatkan tujuan dari perjanjian pembentukan WTO sendiri serta perjanjian-perjanjian lain yang terkait dengannya.<sup>1</sup>

Dalam pengaturan GATT sendiri berlaku prinsip-prinsip yang mengikat Negara-negara anggota WTO. Terkait mengenai prinsip-prinsip perjanjian internasional dalam hal

---

<sup>1</sup>Dewi Nurul Musjtari, "Dampak Liberalisasi Perdagangan Dalam WTO Agreement Terhadap Ketahanan pangan Indonesia." *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 16, No. 63 (2014): 225.

perdagangan internasional dalam GATT/WTO tersebut diatas, yang menjadi prinsip-prinsip tersebut yaitu sebagai berikut:

1. *Prinsip minimum standard;*
2. *Standard of identical treatment;*
3. *Standard of national treatment;*
4. *Most-favoured-nation treatment;*
5. *Standard of the open door;*
6. *Standard of preferential treatment;*
7. *Standard of equitable treatment.*<sup>2</sup>

Prinsip-prinsip tersebut pada dasarnya menjadi landasan setiap negara anggota dalam perdagangan maupun jasa serta aspek lain dalam kerangka besar GATT itu sendiri. Indonesia sebagai negara yang telah meratifikasi GATT tentu terikat dengan ketentuan-ketentuan yang diatur di dalamnya.

Dalam pengaturannya, apabila suatu negara telah meratifikasi suatu perjanjian internasional, maka perjanjian internasional tersebut akan berlaku di wilayah negara yang terikat tersebut secara keseluruhan territorialnya. Ketentuan ini diatur pada Article 29 Konvensi Wina 1969 yang mengatur: "*Unless different intention appears from the treaty or it otherwise established, a treaty is binding upon each party in respect of its entire territory*".

Dengan kata lain, suatu perjanjian internasional berlaku di dalam suatu negara secara keseluruhan. Hal ini dikarenakan sebelumnya timbul perbedaan pendapat mengenai territorial berlakunya perjanjian internasional di dalam suatu negara yang telah meratifikasi suatu perjanjian internasional. Dasar pernyataan bahwa perjanjian internasional yang telah diratifikasi tersebut berlaku secara keseluruhan di dalam territorial suatu negara yaitu:

1. Walaupun secara internasional suatu negara bertanggung jawab baik atas wilayah induknya maupun wilayah-wilayah jenis lainnya, tetapi secara domestik atau nasional, boleh jadi menurut konstitusi atau hukum nasionalnya, wilayah-wilayah itu memiliki status yang berbeda dengan wilayah induk dari negara itu sendiri. Dengan kata lain, mungkin saja secara nasional wilayah-wilayah tersebut memiliki hak dan kewajiban atau tanggung jawab yang tidak sama dengan wilayah yang lainnya, meskipun negara

---

<sup>2</sup>Lihat Hata *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT Dan WTO, Aspek Hukum dan Non-Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2006), 53.

yang bersangkutan bertanggung jawab secara internasional atas wilayah-wilayah tersebut.

2. Wilayah-wilayah yang bukan wilayah induk secara politis relatif lebih cepat berubah statusnya, suatu waktu akan menjadi negara merdeka atau berpindah menjadi bagian wilayah negara lain, ataupun dari wilayah jajahan diubah oleh negara itu sendiri menjadi wilayah seberang lautan, dan lain sebagainya, dibandingkan dengan wilayah negara induknya yang relatif lebih stabil dan ajeg dalam jangka waktu yang relatif lama.
3. Sesuai dengan prinsip kedaulatan negara, maka negara itulah yang berhak menentukan sendiri tentang apa yang terbaik bagi dirinya sendiri.<sup>3</sup>

Bergabungnya Indonesia sebagai anggota GATT/WTO ditandai dengan diratifikasinya GATT/WTO melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang pengesahan *Agreement on Establishing the World Trade Organization/ WTO* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia) membawa konsekuensi baik konsekuensi eksternal maupun konsekuensi internal. Dengan ratifikasi tersebut Indonesia menindaklanjuti dengan mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengaturan perdagangan internasional.<sup>4</sup>

Prinsip *national treatment* sebagai salah satu muatan di dalam GATT merupakan suatu prinsip yang dalam hal ini dimuat pada Pasal XVII GATS (*General Agreement on Trade and Service*) yang mana GATS merupakan bagian dari sub pengaturan GATT itu sendiri.<sup>5</sup> Prinsip *national treatment* pada intinya bermakna bahwa adanya ketentuan yang mensyaratkan negara-negara peserta memberikan perlakuan yang sama antara jasa antara warga negara sendiri ataupun warga negara asing. Prinsip *national treatment* dalam perdagangan jasa mengakibatkan negara peserta GATS tidak dapat memberikan suatu perbedaan kepada tenaga kerja lokal sebagai proteksi kesejahteraan rakyatnya. Sebagai konsekuensi dari komitmen Indonesia pada GATS, Indonesia harus membuka pasarnya terhadap perdagangan barang dan jasa dari negara anggota WTO lainnya.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup>I Wayan Pathiana, *Hukum Perjanjian Internasional*, (Jakarta: Mandar Maju. 2002), 267.

<sup>4</sup>Muhammad Sood, *Hukum Perdagangan Internasional*, (Jakarta: Rajawali Pers. 2011), 15

<sup>5</sup>Article XVII GATS: *A Member may meet the requirement of paragraph 1 by according to services and service suppliers of any other Member, either formally identical treatment or formally different treatment to that it accords to its own like services and service suppliers.*

<sup>6</sup>A.A. Istri Eka Krisna Yanti, "Prinsip Non Diskriminasi Tenaga Kerja Asing Dalam Kerangka GATS: Dimensi Kepariwisata." *Jurnal Magister Hukum Udayana* 7, No. 2 (2018) : 196.

Salah satu isu yang menjadi perbincangan hangat di Indonesia saat ini adalah keberadaan tenaga kerja asing yang kerap menjadi dikaitkan dengan banyak hal, mulai dari persoalan hukum, kedaulatan negara, dan tidak sedikit dikaitkan dengan problem politik nasional dan bahkan internasional. Persoalan tersebut adalah sehubungan dengan eksistensi tenaga kerja asing (TKA) di Indonesia. Persoalan ketenagakerjaan tentu menjadi salah satu isu sentral suatu negara, dan bahkan tidak sedikit eksistensi tenaga kerja menjadi sangat sentral kedudukannya dalam hukum, politik, dan pemerintahan. Dikeluarkannya berbagai peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan yang selama ini berlaku, termasuk sebagian merupakan produk kolonial, menempatkan manusia kerja sebagai benda, sebagai objek maupun sebagai salah satu faktor produksi, menempatkan pekerja pada posisi yang kurang menguntungkan.<sup>7</sup>

Indonesia sendiri memiliki suatu undang-undang khusus yang menaungi persoalan ketenagakerjaan yakni Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Dan sehubungan dengan keberadaan TKA sendiri diatur khusus dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Persoalan tenaga kerja asing di Indonesia tentu menjadi polemik dikala merujuk kepada masih tingginya kebutuhan masyarakat akan lapangan pekerjaan, sehingga di satu sisi sering kali timbul konflik kepentingan antara pekerja lokal dan pekerja asing tersebut. Dalam kerangka pemikiran ini tentu perlu suatu penelaahan aspek keberadaan TKA tersebut dan dikaitkan dengan keberadaan prinsip *national treatment* yang tentunya mengikat Indonesia sebagai negara anggota WTO yang tunduk kepada pengaturan GATT.

Permasalahannya adalah dengan keberlakuan prinsip *national treatment* tersebut adalah tentu Indonesia terikat dengan ketentuan bahwa tidak diperkenankan adanya diskriminasi terhadap eksistensi TKA di Indonesia. Dampaknya bisa masuk ke dalam multi sektor termasuk di dalamnya terhadap sektor hukum. Dimana tentu di dalam pengaturan TKA di Indonesia tentu tidak dapat melakukan proteksi baik dalam bentuk tarif maupun non tarif sehingga berpotensi terjadi konflik kepentingan dengan keberadaan tenaga kerja dalam negeri khususnya dalam hal hak mendapatkan pekerjaan. Apalagi merujuk kepada data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) 5 November 2020 dimana tingkat pengangguran terbuka (TPT) terhitung pada bulan Agustus 2020 tercatat sebanyak 7,07 persen, dalam hal ini terjadi

---

<sup>7</sup>Ujang Charda S, "Karakteristik Undang-Undang Ketenagakerjaan Dalam Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja." *Jurnal Wawasan Yuridika* 32, No. 1 (2015): 16.

peningkatan sebanyak 1,84 persen poin jika dibandingkan jumlah TPT pada Agustus 2019.<sup>8</sup> Apalagi menilik data jumlah tenaga kerja asing di Indonesia mencapai angka 98.902 orang pada tahun 2020 ini.<sup>9</sup>

Untuk fokusnya penulisan jurnal ini maka dibatasi rumusan masalah yakni bagaimana pengaturan prinsip *national treatment* di dalam GATT serta bagaimana implikasi prinsip *national treatment* terhadap pengaturan tenaga kerja asing di Indonesia. Dan untuk menjawab pertanyaan tersebut digunakan metode penelitian dengan menggunakan tipe yuridis normatif, penelitian yuridis normatif "...adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi".<sup>10</sup> Dalam hal ini secara metodologis dilakukan penemuan jawaban atas permasalahan normatif dengan menitikberatkan persoalan kepada suatu permasalahan aturan hukum, permasalahan tersebut kemudian dikaji/ dianalisis dengan melihat konsep, ataupun peraturan lain guna menemukan suatu sistem hukum ataupun produk hukum yang benar secara teori keilmuan hukum serta berlaku efektif dalam pemberlakuannya.

## **PRINSIP NATIONAL TREATMENT**

Keberadaan WTO merupakan salah satu momentum hukum yang memiliki efek luar biasa terhadap hubungan ekonomi antar Negara. Dengan lahirnya WTO setidaknya membawa 2 perubahan yang cukup penting bagi GATT. Yakni:<sup>11</sup>

1. WTO mengambil alih GATT dan menjadikannya salah satu lampiran aturan WTO;
2. Prinsip-prinsip GATT menjadi kerangka aturan bagi bidang-bidang baru dalam perjanjian mengenai jasa (GATS), penanaman modal (TRIMS), dan juga mengenai perdagangan yang terkait dengan hak atas kekayaan intelektual (TRIPS).

GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) adalah salah satu kesepakatan internasional terkait mengenai tarif dan perdagangan yang diprakarsai oleh 23 negara di Genewa dalam tahun 1947.<sup>12</sup> Sedangkan WTO (*World Trade Organization*) adalah organisasi perdagangan dunia yang terlahir dari rangkaian perundingan GATT yang ditetapkan di

---

<sup>8</sup>Badan Pusat Statistik, *Keadaan Ketenagakerjaan Indonesia Agustus 2020*, No.86/11/Th. XXIII, 05 November 2020.

<sup>9</sup><https://nasional.kontan.co.id/news/jumlah-tenaga-kerja-asing-di-indonesia-98902-tka-china-terbesar-berikut-datanya> diakses pada tanggal 12 November 2020.

<sup>10</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Grup 2005), 35.

<sup>11</sup>Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2004), 97.

<sup>12</sup>Munir Fuady, *Hukum Dagang Internasional (Aspek Hukum dari WTO)*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004), 9.

Marakesh pada tanggal 15 April 1994.<sup>13</sup> Salah satu prinsip penting di dalam GATT adalah prinsip non diskriminasi (tidak membedakan). Prinsip tersebut meliputi prinsip *national treatment* (perlakuan sama) dan prinsip *most favoured nation* (MFN).<sup>14</sup>

Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa salah satu prinsip yang menjadi muatan GATT adalah prinsip non diskriminasi. Prinsip non- diskriminatif tersebut terdiri atas prinsip *most favoured nation* dan prinsip *national treatment*. Prinsip *most favoured nation* termuat dalam Article I GATT. Prinsip ini mengatur bahwa suatu kebijakan perdagangan internasional harus dilaksanakan atas dasar non diskriminatif. Semua negara anggota terikat untuk memberikan negara-negara lainnya perlakuan yang sama dalam pelaksanaan dan kebijakan ekonominya.

Sedangkan prinsip *national treatment* diatur di dalam Article III GATT, yang mengatur: “*This standard provides for inland parity that is say equality for treatment between nation and foreigners*”. Prinsip ini tidak menghendaki adanya diskriminasi antara produk dalam negeri dengan produk serupa dari luar negeri. Artinya, apabila suatu produk impor telah memasuki wilayah suatu negara karena diimpor, maka produk itu harus mendapat perlakuan yang sama, seperti halnya perlakuan pemerintah terhadap produk dalam negeri yang sejenis. Prinsip ini berlaku luas, prinsip ini juga mencakup semua macam pajak dan pungutan-pungutan lainnya. Ini berlaku pula terhadap perundang-undangan, pengaturan dan persyaratan-persyaratan (hukum) yang mempengaruhi penjualan, pembelian, pengangkutan, distribusi, atau penggunaan produk-produk di pasar luar dalam negeri.

Sehubungan dengan 2 prinsip tersebut, menurut Ni Made Anggia:

“Prinsip NT pada intinya mensyaratkan adanya perlakuan yang sama antara produk negara tuan rumah dengan produk serupa dari luar negeri. Berdasarkan prinsip NT, tidak boleh ada keistimewaan perlakuan terhadap produk dalam negeri dan mendiskriminasikan produk sejenis dari negara anggota WTO lainnya. Sementara itu prinsip MFN pada intinya menentukan bahwa perlindungan dan keistimewaan pada salah satu negara anggota, wajib diberikan secara sama, secepatnya dan tanpa syarat kepada negara anggota WTO lainnya.”<sup>15</sup>

Prinsip *national treatment* sendiri pada dasarnya menempatkan kedudukan seimbang antara produk barang maupun jasa dalam negeri dan luar negeri di saat produk barang

---

<sup>13</sup>Lihat Marakesh Declaration of 15<sup>th</sup> April 1994.

<sup>14</sup>Khoirul Hidayah. “Pengaruh GATT dalam Politik Hukum Bidang Penanaman Modal di Indonesia.” *Jurnal Ekonomika* 5, No. 1 (2012): 5.

<sup>15</sup>Ni Made Anggia Paramesthi F., “Implementasi Prinsip Mfn (Most Favoured Nation Treatment) Dan Nt (National Treatment) Gatt Dalam Pelaksanaan Kegiatan Kepariwisata Di Provinsi Bali.” *Jurnal Yustisia* 13 No.1 (2019): 2

maupun jasa tersebut masuk ke suatu negara. Hal ini seringkali dilandasi karena proteksi yang dilakukan negara-negara terhadap produk barang maupun jasa lokal terhadap eksistensi produk maupun jasa dari luar negeri.

Betapa tidak, dalam segala aspek sensitifitas terkadang sangat tinggi dengan keberadaan produk barang dan jasa dari luar negeri. Hal ini dikarenakan tentu daya saing produk lokal menjadi tanda tanya di tengah gempuran produk asing di dalam negeri. Tidak terlepas terhadap produksi barang maupun jasa umum saja, termasuk keberadaan tenaga kerja asing.

Prinsip *national treatment* juga membentuk persaingan fair produk lokal dan asing. Hal ini tentu juga meningkatkan gairah saing produk lokal untuk selalu berkembang dan mutakhir. Hal tersebut dikarenakan produk lokal tentu harus mampu bersaing dengan keberadaan produk luar negeri, termasuk di dalamnya produk yang berorientasi kepada penyediaan sumber daya manusia.

Di dalam konteks perdagangan bebas juga semakin membuka peredaran barang dan jasa bahkan modal. Sehingga wacana non-hambatan. Berkaitan dengan perdagangan bebas Ade Maman Suherman mengungkapkan:

“Perdagangan internasional yang didasarkan pada prinsip perdagangan bebas selalu menggunakan indikator-indikator ekonomi yang berorientasi kepada efisiensi, transparansi, dan persaingan secara terbuka antar pelaku usaha yang bersifat lintas negara. Institusi yang dianggap paling valid tidak lain adalah pasar untuk mengendalikan *supply and demand* dan bagaimana agar tidak terjadi distorsi pasar. Bahkan intervensi pemerintah dianggap sebagai suatu yang tidak ekonomikal”.<sup>16</sup>

Dari pendapat di atas dapat dilihat bahwa suatu perdagangan internasional mendasari prinsip-prinsipnya kepada prinsip perdagangan bebas (*freetrade*). Namun menurut penulis pernyataan Ade Maman Suherman bahwa intervensi pemerintah dianggap suatu tindakan yang tidak ekonomikal adalah ”sangat” tidak tepat. Menurut penulis justru pemerintah memegang peranan penting dalam penyelenggaraan perdagangan bebas terutama untuk menjaga kelangsungan produksi nasional.

Keberadaan ratifikasi GATT/ WTO yang membuat Indonesia menjadi terikat secara hukum dengan ketentuan GATT/ WTO termasuk keterikatan terhadap prinsip-prinsip yang diatur di dalam GATT/ WTO yang salah satunya adalah prinsip *national treatment*. Berdasarkan konsep ratifikasi yang di bahas pada pembahasan sebelumnya sangatlah jelas

---

<sup>16</sup>Ade Maman Suherman. “Perdagangan Bebas (*Free Trade*) dalam Perpektif Keadilan Internasional.” *Indonesian Journal of International Law* 5 No. 2, (2008): 251.



apabila dikaitkan dengan pengaturan tarif impor, Indonesia harus membuat suatu pengaturan tarif impor yang berlaku bagi seluruh negara anggota GATT/ WTO.

Dalam uraian tersebut dapatlah dipahami bahwa pada dasarnya prinsip *national treatment* merupakan suatu konsep pengaturan dimana adanya larangan untuk membedakan produk barang maupun jasa dalam konteks GATT dan negara-negara anggota WTO. Larangan tersebut tentunya berdasarkan agar tidak muncul suatu diskriminasi dalam proses pertukaran barang maupun jasa sebagai implikasi dari eksistensi pasar bebas yang pada dasarnya memang memberikan peluang bebas kepada seluruh negara termasuk di dalamnya subjek hukum secara umum tentunya untuk dapat berperan dan berpartisipasi dalam perdagangan bebas tersebut tanpa adanya hambatan yang dilakukan oleh negara ataupun pelaku perdagangan internasional itu sendiri.

Prinsip *national treatment* ini sebagai upaya terhadapantisipasi dari perlakuan negara-negara yang kerap bersikap diskriminatif terhadap produk import terhadap produk dalam negeri. Baik itu barang maupun jasa, begitu pula dengan hambatan tarif dan sebagainya. Padahal jika ditelisik dengan pandangan GATT pada dasarnya lahirnya GATT dan organisasi WTO justru menghapus itu semua.

Namun keberadaan hal tersebut juga menjadi pro dan kontra terutama sehubungan dengan keberadaan prinsip ini, terutama dalam sisi pandangan pentingnya perlindungan produk dalam negeri yang dikaitkan dengan rasa nasionalisme itu sendiri. Betapa tidak, keberadaan produk maupun jasa dari luar negeri kerap dipandang sebagai momok menakutkan bagi produk dalam negeri khususnya di negara-negara berkembang. Sehingga tidak jarang prinsip ini justru dipandang sebagai ancaman.

Hal tersebut dikarenakan adanya paradigma bahwa keberadaan produk maupun jasa dari luar negeri akan mengganggu eksistensi produk maupun jasa dalam negeri. Sehingga keberadaannya kerap dipandang perlu untuk dihadang dengan dasar perlunya perlindungan terhadap produk barang maupun jasa dalam negeri tersebut. Hal tersebut kadang dilakukan dengan memberlakukan hambatan-hambatan yang dilakukan mulai dari perlakuan di lapangan bisnis, kebijakan dan bahkan regulasi hukum. Padahal jika ditelisik dari aspek hukum tentu hal tersebut tidak diperkenankan dan bahkan dipandang sebagai suatu bentuk pelanggaran terhadap ketentuan hukum yang mengikat kepada negara-negara khususnya anggota WTO.

Hambatan-hambatan dilakukan oleh negara-negara dapat berupa hambatan tarif maupun hambatan non tarif. Hambatan tarif terkadang dilakukan dengan menaikkan tarif

import dan bahkan pajak-pajak tertentu kepada komoditi impor. Aspek lain dengan membuat jarak pembayaran ataupun pengupahan yang berbeda antara jasa lokal dan jasa yang berasal dari luar negeri.

Pengertian perdagangan bebas sebenarnya sederhana saja, yakni dikurangnya atau ditiadakannya hambatan perdagangan baik yang bersifat tarif (ekspor dan impor) maupun non tarif. Tarif impor sebagai pajak yang dikenakan terhadap barang yang diimpor akan menaikkan harga di pasar domestik, sehingga produsen domestik dapat menikmati surplus yang lebih besar sementara konsumen menghadapi tingginya harga. Keadaan sebaliknya terjadi ketika tarif diturunkan atau bahkan ditiadakan. Selain itu, liberalisasi perdagangan memberikan kesempatan bagi negara-negara untuk melakukan pembagian kerja dan spesialisasi dalam produksi barang dan jasa, dimana mereka dapat memproduksi barang tersebut relatif murah.<sup>17</sup>

Hambatan lain juga kerap dilakukan dengan hambatan non tarif, misalnya dilakukan dalam bentuk kebijakan-kebijakan proteksi bahkan melalui ketentuan peraturan perundang-undangan. Seperti misalnya dengan membatasi import dari negara-negara tertentu dan bahkan hingga pelarangan import terhadap komoditi tertentu dan bahkan negara tertentu. Hal-hal tersebut jelas bertentangan dengan ketentuan GATT itu sendiri. Namun di satu sisi negara-negara berkembang harus berada di tengah kepungan produk impor yang mengancam keberadaan produk lokal. Karena pada satu sisi negara berkewajiban menjaga kelangsungan dan keberadaan komoditi lokal sebagai bentuk penguatan ekonomi dalam negeri yang bersumber dari produksi dalam negeri baik barang maupun jasa.

Namun pada intinya dapat dipahami bahwa prinsip *national treatment* adalah suatu prinsip larangan diskriminasi khususnya dalam hal ini terhadap tenaga kerja dimana dalam prinsip ini terdapat larangan untuk memperlakukan ataupun membuat suatu perlakuan berbeda baik secara hukum maupun non hukum terhadap tenaga kerja asing dan tenaga kerja dalam negeri. Artinya dalam hal ini negara dilarang untuk membuat kebijakan, keputusan, maupun pengaturan yang bersifat membeda-bedakan antara tenaga kerja asing maupun tenaga kerja dalam negeri.

---

<sup>17</sup>Atih Rohaeti Dariah. "Perdagangan Bebas : Idealisme Dan Realitas." *Mimbar: Jurnal Sosial dan Pembangunan* 21, No. 1 (2005): 126.

## IMPLIKASI PRINSIP NATIONAL TREATMENT TERHADAP PENGATURAN TENAGA KERJA ASING DI INDONESIA

Konsep implikasi di sini adalah sehubungan dengan dampak, pengaruh, dan konsekuensi hukum Prinsip *national treatment* terhadap pengaturan tenaga kerja asing di Indonesia. Namun dalam hal ini tentunya untuk mengkaji keberadaan implikasi tersebut tidak dapat dilepaskan dari keberadaan ratifikasi GATT itu sendiri.

Hukum internasional merupakan suatu hukum yang berlaku secara internasional dan keberlakuannya tersebut mengikat para pihak yang terikat dengan perjanjian internasional. Sehingga ada suatu konsep mengenai keberlakuan kaidah hukum internasional ke dalam hukum nasional. Dalam hal keberlakuan hukum internasional ke dalam hukum nasional **Peter Malanczuk** mengistilahkannya dengan istilah "*Municipal Law*".<sup>18</sup> Dalam teorinya, dalam hal keberlakuan hukum internasional ke dalam hukum nasional lebih lanjut **Peter Malanczuk** menyatakan:

*"There are two basic theories, with a number of variations in the literature, on the relationship between international and domestic law. The first doctrine is called the dualist (or pluralist) view, and assumes that international law and municipal law are two separate legal systems which exist independently of each other. The central question then is whether one system is superior to the other. The second doctrine, called the monist view, has a unitary perception of the 'law' and understands both international and municipal law as forming part of one and the same legal order. The most radical version of the monist approach was formulated by Kelsen. In his view, the ultimate source of the validity of all law derived from a basic rule ('Grundnorm') of international law. Kelsen's theory led to the conclusion that all rules of international law were supreme over municipal law, that a municipal law inconsistent with international law was automatically null and void and that rules of international law were directly applicable in the domestic sphere of states."*<sup>19</sup>

Berkaitan dengan ratifikasi GATT, Indonesia telah meratifikasinya melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Implikasinya adalah sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa apabila suatu negara telah mengikatkan dirinya kepada suatu perjanjian internasional, maka implikasinya adalah negara tersebut harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam perjanjian tersebut. Begitu juga implikasi ratifikasi GATT oleh Indonesia yang mengharuskan Indonesia untuk menaati

---

<sup>18</sup>Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction To International Law: Seventh Revised Edition*, (New York: Routledge, 1997). 63.

<sup>19</sup>*Ibid*.

ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam GATT, salah satunya keterikatan terhadap prinsip *national treatment* yang menurut penulis merupakan salah satu prinsip penting di dalam GATT.

Implikasi tersebut tentu harus dipahami dan ditelisik secara yuridis. Secara umum pengaturan tentang ketenagakerjaan diatur pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang mana dalam ketentuannya mengatur pada Pasal 1 ayat 13 bahwa "Tenaga Kerja Asing adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia". Dalam pengaturannya, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan masih terlihat melakukan pengabaian terhadap prinsip *national treatment* tersebut. Bahkan ada yang berpandangan bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan belum menjadi suatu sub sistem yang saling mendukung.<sup>20</sup> Hal ini tentu beralasan mengingat dalam pengaturannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 masih terlihat melakukan proteksi dalam beberapa sisi dengan menerapkan ketentuan-ketentuan khusus yang berlaku bagi tenaga kerja asing di Indonesia.

Hal ini terlihat dari ketentuan sebagaimana diatur pada Pasal 42 dan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang cenderung secara tidak langsung memberikan pembatasan terhadap penggunaan tenaga kerja asing. Seperti misalnya kewajiban memiliki izin tertulis yang dalam hal ini dikeluarkan oleh Menteri maupun pejabat yang diberi kewenangan untuk itu. Selain itu dalam ketentuannya juga untuk memperkejakan tenaga kerja asing juga tidak dapat dilakukan oleh orang perorangan.

Di samping itu pula, batasan jabatan dan hubungan kerja bagi tenaga kerja asing juga dilakukan pembatasan oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Dalam pengaturannya diatur bahwa penggunaan tenaga kerja asing dibatasi dalam jabatan tertentu. Dalam artian tidak semua unit kerja dapat dikerjakan/ dilaksanakan oleh tenaga kerja asing, namun dibatasi dengan jabatan tertentu dan waktu kerja tertentu.

Sehubungan dengan jabatan yang dapat dikerjakan oleh tenaga kerja asing, Pemerintah telah mengeluarkan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 228 Tahun 2019 tentang Jabatan Tertentu yang Dapat Diduduki oleh Tenaga Kerja Asing. Dalam ketentuannya terdapat 18 (delapan belas) bidang usaha yang diperbolehkan diduduki oleh tenaga kerja asing, yakni: konstruksi; *real estate*; pendidikan; industri

---

<sup>20</sup>Frankiano B. Randang, "Kesiapan Tenaga Kerja Indonesia Dalam Menghadapi Persaingan Dengan Tenaga Kerja Asing." *Servanda Jurnal Ilmiah Hukum* 5 No. 1 (2011): 67.

pengolahan; pengelolaan air; pengelolaan air limbah; pengelolaan dan daur ulang sampah, dan aktivitas remediasi; pengangkutan dan pergudangan; kesenian, hiburan, dan rekreasi; penyediaan akomodasi dan penyediaan makan minum; pertanian; kehutanan dan perikanan; aktivitas penyewaan dan sewa guna usaha tanpa hak opsi; ketenagakerjaan, agen perjalanan, dan penunjang usaha lainnya; aktivitas keuangan dan asuransi; aktivitas kesehatan manusia dan aktivitas sosial; informasi dan telekomunikasi; pertambangan dan penggalian; pengadaan listrik, gas, uap/air panas, dan udara dingin; perdagangan besar dan eceran, reparasi dan perawatan mobil dan sepeda motor; aktivitas jasa lainnya; aktivitas profesional, ilmiah, dan teknis.

Dalam rinciannya, untuk jabatan yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing juga mendapat batasan pula. Dalam bidang usaha konstruksi, tenaga kerja asing dapat menduduki jabatan Manajer sampai dengan Penasihat Sistem IT. Selanjutnya dalam bidang usaha *real estate* yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing adalah dalam jabatan manajer umum sampai dengan spesialis pemasaran. Di samping itu dalam bidang usaha pendidikan merujuk kepada ketentuan tersebut jabatan yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing adalah kepala sekolah menengah atas sampai dengan guru sejumlah mata pelajaran. Lebih lanjut sehubungan dengan jabatan yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing, dalam bidang usaha lain di luar dari pada itu, jabatan yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing berada pada tingkatan manajer, tenaga ahli, spesialis, sampai penasihat.

Terkait mengenai jangka waktu penggunaan tenaga kerja asing, dalam ketentuannya pihak yang akan mempekerjakan tenaga kerja asing diwajibkan menyusun RPTKA. Merujuk kepada ketentuan Pasal 1 angka 4 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing, RPTKA merupakan rencana penggunaan tenaga kerja asing pada jabatan tertentu yang dibuat oleh pemberi kerja tenaga kerja asing untuk jangka waktu tertentu yang disahkan oleh menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan atau pejabat yang ditunjuk.

Lebih lanjut sehubungan dengan waktu kerja hanya diperbolehkan bersifat sementara dan paling lama yakni selama-lamanya 6 (enam) bulan untuk pekerjaan tertentu sebagaimana diatur pada Pasal 7 ayat 5 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang mengatur:

“Selain informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), RPTKA dapat memuat rencana penggunaan TKA untuk pekerjaan yang bersifat sementara atau sewaktu-waktu dengan masa kerja paling lama 6 (enam) bulan, seperti pekerjaan untuk

melakukan audit, kendali mutu produksi, inspeksi pada cabang perusahaan di Indonesia, dan pekerjaan yang berhubungan dengan pemasangan atau perawatan mesin.”

Lebih lanjut Pasal 9 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 10 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing mengatur “Jangka waktu RPTKA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan perjanjian kerja atau perjanjian pekerjaan”. Artinya jangka waktu penggunaan tenaga kerja asing secara limitatif tidak ditentukan batasan waktunya, namun mengacu kepada induk pengaturannya jika mengacu perjanjian kerja yang diatur di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan adalah sehubungan dengan perjanjian kerja yang diterapkan yakni Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT).

Namun di sisi lain dalam konteks berbicara implikasi prinsip *national treatment* terhadap pengaturan tenaga kerja asing di Indonesia tentu juga tidak terlepas dari keberadaan politik hukum pengaturan itu sendiri. Bahkan dalam implikasi tersebut tidak hanya dapat ditinjau dari keberadaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan semata, tetapi juga termasuk undang-undang lain yang mengarah kepada politik hukum pengaturan tersebut yang salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Kehadiran ketentuan ini diharapkan mampu menjadi payung hukum bagi eksistensi tenaga kerja asing di Indonesia, serta di samping itu pula diharapkan mampu memberikan kepastian hukum bagi keberadaan tenaga kerja asing di Indonesia. Namun dalam kondisinya justru terdapat pandangan bahwa justru kehadiran undang-undang ini menimbulkan konflik norma. Sehubungan dengan hal tersebut menurut Agus Sutisna:

“Keberadaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian diyakini dapat memberikan perlindungan terhadap HAM dan memberikan kepastian hukum terhadap orang asing di Indonesia. Namun demikian, masih terjadi *conflict of norm* antara UU Keimigrasian dengan UU ketenagakerjaan. Terdapat di dalam Pasal 61 Undang-Undang Keimigrasian yang memberikan kesempatan kepada orang asing yang menikah dengan WNI untuk bekerja dan berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidup dirinya dan keluarganya. Dalam hal ini dapat di katakan bahwa segala jenis usaha dapat dilakukan oleh TKA tersebut asalkan untuk memenuhi kebutuhan hidup dirinya dan keluarganya maka diperbolehkan. Oleh karena itu mengandung unsur bertentangan dengan politik hukum ketenagakerjaan yang selama ini telah dikatakan pembatasan keberadaan TKA di Indonesia termasuk berbagai jenis usaha yang dapat dijalankan oleh TKA tersebut.”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>Agus Sutisna dalam Anis Tiana Pontaag. “Politik Hukum Pengendalian Tenaga Kerja Asing yang Bekerja di Indonesia.” *Media Iuris* 1 No. 2, (2018): 243.

Namun yang jelas, implikasi yang muncul dari keberadaan prinsip *national treatment* tersebut terhadap pengaturan tenaga kerja asing di Indonesia adalah munculnya kewajiban Indonesia untuk tunduk dan patuh terhadap ketentuan dan prinsip-prinsip GATT yang salah satunya adalah prinsip *national treatment*. Yang mana pada intinya adalah dalam prinsip tersebut terdapat larangan untuk melakukan diskriminasi terhadap perdagangan jasa tenaga kerja asing. Namun di sisi lain, Indonesia tentu tidak terlepas dari usaha untuk mendahulukan kepentingan nasional sebagai amanah konstitusi itu sendiri. Tentu hal tersebut menjadi dilema tersendiri bagi Indonesia khususnya sebagai anggota WTO yang terikat dengan ketentuan GATT.

Sehingga secara faktual dapat dipahami bahwa ketentuan hukum di Indonesia berkesesuaian dengan tujuan penghapusan perlakuan diskriminasi tersebut yang dalam hal ini tentunya keberadaan prinsip *national treatment* mengharuskan adanya penghapusan diskriminasi terhadap tenaga kerja asing. Penghapusan tersebut terwujudkan di dalam peraturan perundang-undangan Indonesia yang membuka peluang kehadiran tenaga kerja asing di Indonesia. Kehadiran tersebut dimaknakan bukan berarti kebebasan seluas-luasnya melainkan terdapat ketentuan-ketentuan tertentu bagi tenaga kerja asing untuk dapat bekerja di Indonesia. Dalam hal ini menurut Anis Tiana:

“Ratio legis pengendalian TKA yang bekerja di Indonesia didasarkan pada Pasal 27 ayat 2 UUD 1945. Pengendalian TKI yang bekerja di Indonesia merupakan salah satu tujuan untuk melindungi hak WNI dari kehilangan pekerjaannya dikarenakan banyaknya TKA yang datang untuk bekerja di Indonesia semakin hari semakin bertambah banyak. Pengendalian tersebut merupakan implementasi dari pemenuhan HAM termasuk dalam hak asasi untuk bekerja secara bebas di negaranya sendiri. Adapun politik hukumnya adalah WNA boleh bekerja di Indonesia tetapi tidak boleh mengurangi hak WNI itu sendiri untuk mendapatkan pekerjaan yang layak di negaranya sendiri oleh karena itu diperlukan aturan perundang-undangan tentang pengendalian TKA yang bekerja di Indonesia.”<sup>22</sup>

Namun dalam beberapa hal masih terdapat pemberlakuan diskriminatif dengan menempatkan syarat-syarat tertentu yang mengikat dalam hal mempekerjakan tenaga kerja asing di Indonesia, semisal nya sehubungan dengan bidang pekerjaan dan lama bekerja serta lain sebagainya. Namun dalam hal ini tentu secara khusus juga tidak dapat dipandang sebagai sikap diskriminatif mengingat pengaturan tersebut tidak melakukan pembedaan, tetapi meletakkan syarat-syarat tertentu.

---

<sup>22</sup>Anis Tiana. “Politik Hukum Pengendalian Tenaga Kerja Asing Yang Bekerja Di Indonesia.” *Media Iuris* 1 No. 2, Juni (2018) : 248.

## KESIMPULAN

Prinsip *national treatment* adalah bentuk dari konsepsi anti diskriminasi GATT dimana adanya larangan untuk membedakan produk barang maupun jasa dalam konteks GATT dan negara-negara anggota WTO. Prinsip ini merupakan ruh penting dari GATT yang merupakan reduksi dari konsepsi perdagangan bebas itu sendiri, sehingga penerapan prinsip ini sangat penting dalam kerangka GATT khususnya bagi negara-negara anggota WTO;

Implikasi prinsip *national treatment* terhadap pengaturan tenaga kerja asing adalah sebagai anggota WTO yang telah meratifikasi GATT tentu Indonesia terikat dengan konsepsi bahwa adanya larangan diskriminasi terhadap penggunaan tenaga kerja asing. Namun di sisi lain, Indonesia juga terikat dengan kepentingan nasional sebagai amanah konstitusi yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan kepentingannya. Maka dalam satu sisi secara hukum Indonesia harus menghapus segala bentuk diskriminasi, sedangkan di sisi lain Indonesia harus melindungi kepentingan nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adolf, Huala, *Hukum Perdagangan Internasional*, Jakarta: Rajawali Pers, 2004.
- Dariah, Atih Rohaeti. "Perdagangan Bebas: Idealisme Dan Realitas." *Mimbar: Jurnal Sosial dan Pembangunan* 21, No. 1 (2005): 126.
- F, Ni Made Anggia Paramesthi. "Implementasi Prinsip MFN (Most Favoured Nation Treatment) Dan NT (National Treatment) Gatt Dalam Pelaksanaan Kegiatan Kepariwisata Di Provinsi Bali." *Jurnal Yustisia* 13 No.1 (2019): 2.
- Fuady, Munir. *Hukum Dagang Internasional (Aspek Hukum dari WTO)*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Hata. *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT Dan WTO, Aspek Hukum dan Non-Hukum*. Bandung: Refika Aditama, 2006.
- Hidayah, Khoirul. "Pengaruh GATT dalam Politik Hukum Bidang Penanaman Modal di Indonesia." *Jurnal Ekonomika* 5, No. 1 (2012): 5.
- Malanczuk, Peter. *Akehurst's Modern Introduction To International Law: Seventh Revised Edition*. New York: Routledge, 1997.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2005.
- Musjtari, Dewi Nurul. "Dampak Liberalisasi Perdagangan Dalam WTO Agreement Terhadap Ketahanan pangan Indonesia." *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* No. 63 (2014): 225.



- Pathiana, I Wayan. *Hukum Perjanjian Internasional*. Jakarta: Mandar Maju, 2002.
- Pontaag, Anis Tiana. "Politik Hukum Pengendalian Tenaga Kerja Asing Yang Bekerja Di Indonesia." *Media Iuris* 1 No. 2, (2018): 243.
- Randang, Frankiano B. "Kesiapan Tenaga Kerja Indonesia Dalam Menghadapi Persaingan Dengan Tenaga Kerja Asing." *Servanda Jurnal Ilmiah Hukum* 5, No. 1 (2011): 67.
- Sood, Muhammad. *Hukum Perdagangan Internasional*. Jakarta: Rajawali Pers. 2011.
- Suherman, Ade Maman. "Perdagangan Bebas (free trade) Dalam Perpektif Keadilan Internasional. Jurnal Hukum Internasional." *Indonesian Journal of International Law* 5 No. 2, (2008): 251.
- S, Ujang Charida. "Karakteristik Undang-Undang Ketenagakerjaan Dalam Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja." *Jurnal Wawasan Yuridika* 32, No. 1 (2015): 16.
- Tiana, Anis. "Politik Hukum Pengendalian Tenaga Kerja Asing Yang Bekerja Di Indonesia." *Media Iuris* 1, No. 2 (2018): 248.
- Yanti, A.A. Istri Eka Krisna. "Prinsip Non Diskriminasi Tenaga Kerja Asing Dalam Kerangka GATS: Dimensi Kepariwisata." *Jurnal Magister Hukum Udayana* 7, No. 2 (2018) : 196