

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Dalam era globalisasi yang berjalan dengan terus-menerus, menjadikan berbagai perubahan tidak hanya terjadi secara nasional, hal ini terjadi pula pada tingkat luas. Adanya kerjasama pembangunan antarnegara seringkali mendorong perusahaan asing untuk berinvestasi. Namun, praktiknya seringkali melibatkan penggunaan tenaga kerja asing yang memiliki pengalaman dan kemampuan komunikasi yang lebih baik. Padahal sebenarnya jika itu pekerjaan kantor seharusnya cukup untuk ditangani oleh karyawan dari negara Indonesia itu sendiri (Ariani, 2018). Berikut fakta yang menyebabkan tren penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia kian melonjak daripada pemanfaatan tenaga kerja domestik:

1. Investasi di Indonesia semakin terbuka. Sebagai negara berkembang yang menjalankan program pembangunan pemerintahan, Indonesia memerlukan investor untuk mempercepat proses pembangunan. Beberapa investor lebih memilih memanfaatkan tenaga kerja sebangsa.
2. Kebijakan bebas visa yang diterapkan dijadikan celah untuk warga negara asing agar bisa datang ke Indonesia.
3. Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). Penerapan MEA semakin menghilangkan batasan antarnegara dan meningkatkan jumlah wisatawan internasional serta warga asing yang menetap dan bekerja di Indonesia. (Jazuli, 2018)

Tantangan dalam persaingan ketenagakerjaan semakin meningkat tiap tahunnya, mulai dari tingkat keahlian yang dibutuhkan hingga ketersediaan sarana pelatihan yang memadai. Penempatan tenaga kerja asing di dalam negeri bertujuan guna terpenuhinya tenaga ahli atau profesional di kualifikasi khusus yang tidak dapat diisi oleh pekerja lokal dikarenakan tidak terpenuhinya kualifikasi. Pemanfaatan tenaga kerja asing juga dimaksudkan untuk mengakselerasi

pembangunan skala nasional dengan memanfaatkan kecanggihan dan menggunakan tenaga kerja lokal sebagai pendamping. Pada dasarnya pemanfaatan TKA ditujukan bagi beberapa kriteria, yaitu sebagai penanam modal dan untuk membawa *know-how* ke dalam pekerjaan. Dampaknya, dari sisi ekonomi, kehadiran tenaga kerja asing semakin mengaburkan peluang masyarakat Indonesia untuk mendapatkan pekerjaan di posisi dan perusahaan yang luar biasa.

Indonesia sebagai negara hukum perlu terus berkembang untuk mencapai tujuannya, termasuk dalam pembangunan ketenagakerjaan demi kesejahteraan warganya. Fokus utama pemerintah adalah pada pengembangan lapangan kerja untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Meskipun Indonesia memiliki jumlah penduduk yang terus meningkat, namun keterbatasan dalam mata pencaharian sehingga pengambilan tenaga kerja tidak dapat dilakukan sepenuhnya. Peningkatan jumlah pekerja diharapkan dapat mengurangi tingkat pengangguran. Namun, kendala terbesar adalah kualitas tenaga kerja yang masih rendah. Kurangnya pendidikan keahlian terapan yang sesuai dengan kebutuhan zaman menyebabkan keterampilan dan keahlian yang kurang memadai, serta akses yang sulit ke dunia kerja. Akibatnya, tenaga kerja Indonesia dianggap berkualitas rendah, menyebabkan prospek pekerjaan menjadi semakin langka.

Pemerintah Indonesia terus berupaya mencari solusi melalui rancangan kebijakan ketenagakerjaan yang komprehensif di berbagai sektor. Namun, dengan maraknya perdagangan bebas dan fenomena globalisasi industri, tantangan pembangunan nasional terkait dengan ketenagakerjaan semakin kompleks, terutama dalam menangani dampak kedatangan warga negara asing untuk bekerja yang dimana banyak investor yang memasukkan Tenaga Kerja mereka serta minat besar mempekerjakan tenaga kerja asing juga karena budaya warga kita, terutama pengusaha yang sangat bangga mempekerjakan tenaga kerja asing untuk bekerja, sehingga terjadinya lonjakan tenaga kerja asing ke Indonesia.

Adanya pemanfaatan tenaga kerja asing (TKA) khususnya di Indonesia tidak lepas dari permasalahan keimigrasian. Keimigrasian adalah perpindahan orang dari luar negara ke wilayah Indonesia beserta penguasaannya, guna menjaga kedaulatan negara. Berdasarkan pandangan ini, jelas bahwa imigrasi merupakan persoalan

yang krusial karena menyangkut perizinan bagi orang asing. Dalam periode yang lebih fleksibel, kehadiran tenaga kerja asing dapat memberikan dampak yang menguntungkan serta tidak menguntungkan, bila dilihat dari dampak plus akan membantu perkembangan negara dan dampak negatif akan memberikan masalah baru bagi negeri tersebut. Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan kebijakan yang mampu merespons situasi tertentu.

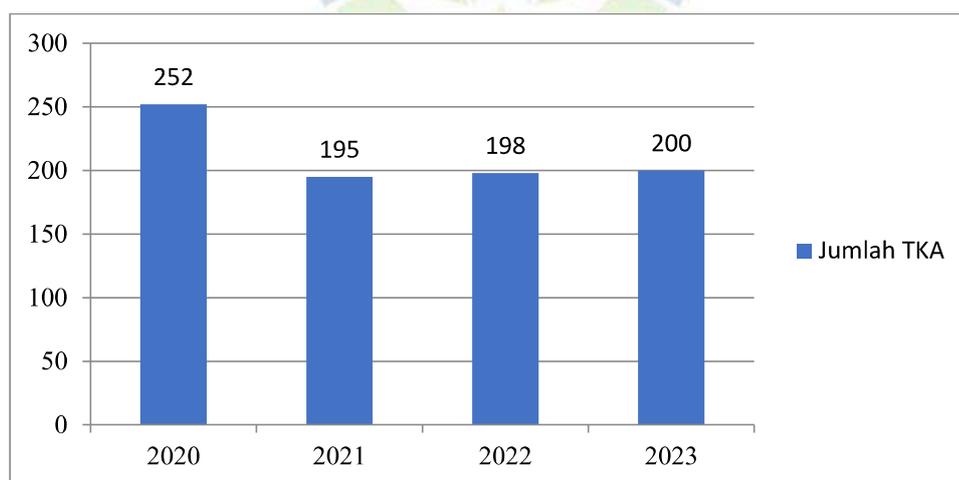
Keimigrasian di Indonesia ialah salah satu dari pengimplementasian pemeliharaan kedaulatan pada teretori Indonesia guna memelihara ketertiban sesuai dengan Pancasila maupun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Keimigrasian di Indonesia berguna untuk filtrasi bagi mereka yang datang serta keluar wilayah Indonesia. Penduduk luar yang mempunyai kepentingan di teretori Indonesia jelas harus memberikan keuntungan serta tidak mengganggu ketentraman di Indonesia, berlandas kebijakan keimigrasian Indonesia yang selektif. Asas ini menjadi landasan kebijakan serta pembatasan keimigrasian untuk orang asing dimana dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Tenaga Kerja Asing (TKA) yang masuk ke wilayah Indonesia diwajibkan mendapatkan izin bekerja diantaranya Kementerian serta pejabat terkait, sehingga tenaga kerja asing diharuskan agar melakukan kelengkapan administrasi izin tinggal, hal ini sesuai dengan aspek Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Pasal 1 ayat 13 menyebutkan bahwa, "*Tenaga kerja asing adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia*". Ketika melakukan proses administrasi izin tinggal ini, instansi yang bertugas ialah kantor imigrasi. Kantor Imigrasi ialah badan pelaksana teknis penyelenggara tugas keimigrasian di wilayah kabupaten, kota, dan kecamatan. Tupoksi keimigrasian diantaranya sebagai lembaga dari kegiatan birokrasi di Indonesia, melakukan layanan keimigrasian sekaligus membantu pertumbuhan kualitas masyarakat, pelaksanaan kebijakan serta menjaga ketertiban negara.

Saat ini ketika melakukan penegakkan kebijakan keimigrasian Tenaga Kerja Asing, Kota Bandung menggunakan Peraturan Daerah (Perda) yakni Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2018 yang dimana mengatur bagaimana

penggunaan tenaga kerja asing di wilayahnya. Pemerintah Kota Bandung juga melakukan beberapa upaya untuk mengontrol dan memantau penggunaan tenaga kerja asing di wilayahnya, seperti dengan bekerjasama dengan Kantor Imigrasi di Kota Bandung dalam memperketat pemberian izin kerja bagi tenaga kerja asing, serta melakukan pengawasan dan inspeksi secara rutin terhadap *stakeholder* yang memanfaatkan jasa tenaga kerja asing. Pemerintah Kota Bandung pula mendorong para pengusaha untuk menggunakan tenaga kerja lokal dan meningkatkan keterampilan tenaga kerja lokal agar lebih kompetitif dan mampu bersaing dengan tenaga kerja asing. Hal tersebut dapat dilihat dari data Disnaker Kota Bandung Berikut:

**Gambar 1. 1. Penggunaan TKA Yang Bekerja Di Kota Bandung Tahun 2020-2023**



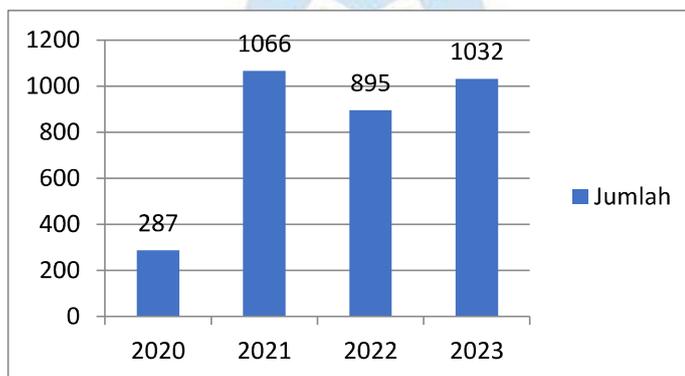
Sumber: Dinas Ketenagakerjaan Kota Bandung 2024

Berdasarkan gambar diatas dapat dilihat dari empat tahun terakhir jumlah TKA di Kota Bandung lebih menunjukkan peningkatan yang tidak terlalu signifikan, hanya saja di tahun 2020 ke 2021 jumlah TKA Di Kota Bandung mengalami penurunan dikarenakan ada sebagian TKA yang bekerja di Kota Bandung tidak memiliki KITAS (Kartu Izin Tinggal Terbatas) di Bandung melainkan KITAS di Kota lain. Sehingga TKA yang bekerja di Kota Bandung namun KITAS nya masih menunjukkan di Kota lain tidak akan didata oleh DISNAKER Kota Bandung

melainkan di pusat yaitu di Jakarta (Hasil wawancara dengan Ibu Sundari selaku bagian Tata Usaha Disnaker Kota Bandung, 2024).

Akan tetapi, jumlah TKA yang ada pada data Disnaker Kota Bandung Tahun 2020-2023 ini berbanding terbalik dengan jumlah penerbitan KITAS TKA yang dilakukan oleh Disnaker Kota Bandung. Disnaker Kota Bandung sendiri menerbitkan KITAS dari tahun 2020 hingga 2023 selalu melebihi jumlah TKA yang terdata di Disnaker Kota Bandung. Hal ini seperti yang terlihat pada gambar di bawah ini:

**Gambar 1. 2. Daftar Penerbitan Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS) TKA Kota Bandung Tahun 2020-2023**



Sumber: Kantor Imigrasi Kelas 1 TPI Bandung

Berdasarkan gambar 1.2 jumlah KITAS yang diterbitkan oleh Disnaker Kota Bandung selalu mengalami fluktuatif namun demikian data tersebut selalu lebih besar dibandingkan dengan total TKA yang terdata. Hal ini dikarenakan adanya TKA yang membuat KITAS di Disnaker Kota Bandung namun bekerja dan tinggal di kota lain.

Dalam mengantisipasi permasalahan yang terjadi seperti di atas terkait adanya ketidaksesuaian antara jumlah TKA dengan jumlah KITAS yang diterbitkan oleh disnaker. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 34 Tahun 2021 yang dimana mengatur penggunaan Tenaga Kerja Asing. Kantor Imigrasi Kelas I Bandung berperan sebagai salah satu unit pelaksana teknis dizona Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Barat yang bertugas mengimplementasikan peraturan tersebut dengan begitu Kantor Imigrasi Kelas I

Bandung akan melaksanakan pengawasan terhadap TKA yang ada di Kota Bandung. Pengawasan dilaksanakan oleh Kantor Imigrasi Kelas I TPI Bandung terhadap TKA yang berada di Kota Bandung dilakukannya pengawasan administratif serta pengawasan lapangan (*checking on the spot*).

Pengawasan administratif terhubung pada keabsahan dokumen keimigrasiannya yang diantaranya terdiri dari RPTKA serta sponsor dari perusahaan yang merekomendasikan Tenaga Kerja tersebut, hal ini sesuai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing Pasal 1 ayat 4 yang berbunyi “Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang selanjutnya disingkat RPTKA adalah rencana penggunaan Tenaga Kerja Asing pada jabatan tertentu dan jangka waktu tertentu”. Disisi lain, pengawasan langsung berhubungan dengan patroli, proses kolektif daftar orang dicari, juga bukti tanda pengenal keimigrasian. pengawasan ditempat dilakukan guna kredibel dokumen keimigrasiannya selama berdiam di Indonesia seperti tempat tinggal, kepentingan serta perusahaan yang menggunakan jasanya sesuai. Hal ini juga sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 Pasal 35 ayat 1 dan 2 yakni dalam pelaksanaan pengawasan tenaga kerja asing, terdapat beberapa dokumen yang harus diperiksa, yaitu 1). RPTKA (Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing) dan, 2). Visa/ITAS (Izin Tinggal Terbatas),

Adanya pemantauan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Bandung ini bertujuan untuk menghindari adanya penyimpangan yang tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah. Sehingga dengan adanya pemantauan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Bandung pada TKA yang bekerja di Kota Bandung ditemukan adanya sekitar 51 orang Warga Negara Asing (WNA) melanggar administratif keimigrasian, terbanyak berasal dari Malaysia. "Lima terbesar negara yang warganya paling banyak melanggar yaitu Malaysia (sepuluh), Tiongkok (delapan), Vietnam (empat), Yordania (tiga), dan Turki (tiga)" (Aurellia, 2023). Menurut Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Bandung Agung Pramono di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Bandung jenis penyimpangan yang dilakukan ialah penyimpangan terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku, kemudian ketentuan ketenagakerjaan yakni bekerja tanpa izin, mengganggu kenyamanan, sampai tak mampu membayar biaya beban bagi yang izin tinggalnya telah habis.

Selain itu ada juga kasus dimana terjadi beberapa pelanggaran Warga negara Asing dalam menggunakan VISA-nya misalnya WNA tersebut mengajukan VISA kunjungan ataupun Pendidikan tetapi pada kenyataannya di lapangan WNA tersebut malah bekerja (Prasetya, 2023). Hal tersebut tentunya merupakan salah satu pelanggaran yang dimana bagi WNA yang ingin mengajukan untuk bekerja harus memiliki VISA kerja.

Dari Fenomena serta permasalahan diatas dapat disimpulkan bahwa pengawasan yang efektif sangat diperlukan sehingga dapat mengatasi kekhawatiran yang ada, karena jika tidak dilaksanakan maka akan terus terjadi kecurangan oleh tenaga kerja asing di Kota Bandung. Oleh karena itu baiknya Pemerintah Kota Bandung Bersama Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung, secara aktif wajib menjalankan tanggung jawabnya dan berfungsi sebagai penindakan terhadap Tenaga Kerja Asing (TKA) yang masuk wilayah Indonesia khususnya di Kota Bandung, yang melanggar kebijakan penggunaan tenaga kerja asing dengan menerapkan sebuah kebijakan terkait keimigrasian dan mengeksekusi nya dengan lebih tegas guna memaksimalkan jumlah pemanfaatan penggunaan tenaga kerja domestik dan meminimalkan pemanfaatan tenaga kerja luar ataupun tidak sama sekali memanfaatkan jasa tenaga kerja asing khususnya di Kota Bandung,

Berdasarkan latar belakang di atas peneliti tertarik untuk mengkaji **“KEBIJAKAN KEIMIGRASIAN TENAGA KERJA ASING GUNA MENGATASI MIGRASI TENAGA KERJA ASING DI KOTA BANDUNG”**.

## **B. Perumusan Penelitian**

1. Bagaimana *Idealized policy* (Kebijakan Ideal) pada kebijakan keimigrasian tenaga kerja asing dalam mengatasi migrasi tenaga kerja asing di Kantor Imigrasi Kelas 1 TPI Kota Bandung
2. Bagaimana *Target group* (Target Sasaran) pada kebijakan keimigrasian tenaga kerja asing dalam mengatasi migrasi tenaga kerja asing di Kantor Imigrasi Kelas 1 TPI Kota Bandung

3. Bagaimana *Implementing Organization* (Organisasi Pelaksana) pada kebijakan keimigrasian tenaga kerja asing dalam mengatasi migrasi tenaga kerja asing di Kantor Imigrasi Kelas 1 TPI Kota Bandung
4. Bagaimana *Environmental Factor* (Faktor Lingkungan) pada kebijakan keimigrasian tenaga kerja asing dalam mengatasi migrasi tenaga kerja asing di Kantor Imigrasi Kelas 1 TPI Kota Bandung

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian pada penelitian ini yaitu untuk mengetahui:

1. *Idealized policy* (Kebijakan Ideal) pada kebijakan keimigrasian tenaga kerja asing dalam mengatasi migrasi tenaga kerja asing di Kantor Imigrasi Kelas 1 TPI Kota Bandung ini sudah ideal atau belum.
2. *Target group* (Target Sasaran) pada kebijakan keimigrasian tenaga kerja asing dalam mengatasi migrasi tenaga kerja asing di Kantor Imigrasi Kelas 1 TPI Kota Bandung.
3. *Implementing Organization* (Organisasi Pelaksana) pada kebijakan keimigrasian tenaga kerja asing dalam mengatasi migrasi tenaga kerja asing di Kantor Imigrasi Kelas 1 TPI Kota Bandung.
4. *Environmental Factor* (Faktor Lingkungan) pada kebijakan keimigrasian tenaga kerja asing dalam mengatasi migrasi tenaga kerja asing di Kantor Imigrasi Kelas 1 TPI Kota Bandung.

### D. Manfaat dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat seperti:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Temuan penelitian ini diharapkan bisa digunakan sebagai referensi karya ilmiah, untuk membangun teori bagi para peneliti selanjutnya, dan untuk memajukan pengetahuan yang akan berguna sebagai referensi jurusan Administrasi Publik di masa mendatang.
  - b. Sebagai acuan untuk penelitian berikutnya yang memiliki topik serupa, yaitu mengenai penerapan kebijakan oleh lembaga pemerintah.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Untuk penulis, meningkatkan pengetahuan dan keterampilan penulis dalam menganalisis penerapan kebijakan imigrasi terhadap tenaga kerja asing (studi kasus di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung).
- b. Untuk publik, memberikan informasi dan wawasan kepada publik mengenai penerapan kebijakan imigrasi terhadap tenaga kerja asing (studi kasus di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung) yang telah dilaksanakan oleh pihak terkait.
- c. Untuk masyarakat umum, penelitian ini diharapkan bisa memberikan tambahan pengetahuan serta menjadi pandangan lain untuk peneliti selanjutnya yang tertarik dalam melaksanakan penelitian pada topik serupa.

## E. Kerangka Berpikir

Kebijakan yang mengatur keimigrasian di Indonesia, seperti Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 34 Tahun 2021, memberikan pedoman mengenai prosedur, syarat, dan ketentuan penggunaan TKA. Namun, beberapa permasalahan masih terjadi, seperti sulitnya warga lokal mendapatkan pekerjaan, meningkatnya kebutuhan akan TKA akibat investasi asing, serta berbagai masalah administratif dan hukum yang terkait dengan TKA. Pelanggaran hukum, ketidakpatuhan terhadap kewajiban administratif, dan kelonggaran dalam peraturan yang memungkinkan TKA memiliki rangkap jabatan menjadi sorotan utama.

Teori Adam Smith (1973) dalam Islamy (2001) yang mencakup empat aspek utama: *Idealized Policy*, *Target Group*, *Implementing Organization*, dan *Environmental Factor* dapat menjadi alat untuk menilai bagaimana implementasi kebijakan keimigrasian di Kota Bandung. Kebijakan ideal yang diusulkan bertujuan untuk mengurangi ketergantungan pada TKA dan memprioritaskan tenaga kerja lokal dengan merevisi aturan tentang posisi yang bisa diisi oleh TKA. Target grup dalam solusi ini meliputi warga lokal yang mencari pekerjaan, perusahaan yang mempekerjakan TKA, dan pemerintah lokal yang mengawasi implementasi kebijakan. Organisasi pelaksana, seperti Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung dan

Badan Keimigrasian, akan bertanggung jawab mengawasi dan mengimplementasikan kebijakan ini. Faktor lingkungan, seperti kondisi ekonomi dan pasar kerja lokal, juga akan mempengaruhi keberhasilan kebijakan tersebut.

Dengan memahami implementasi kebijakan keimigrasian, mengidentifikasi permasalahan yang ada, dan menerapkan konsep berhasil nya kebijakan implementasi diterapkan dengan berbasis teori Adam Smith, diharapkan dapat mengetahui apakah proses pelaksanaan kebijakan keimigrasian dalam upaya pengendalian migrasi Tenaga Kerja Asing yang datang ke Kota Bandung sudah dilaksanakan dengan benar sesuai peraturan. Jika digambarkan secara ringkas, maka kerangka berpikir pada penelitian ini ialah sebagai berikut.



**Gambar 1. 3. Kerangka Pemikiran**

