

# EVALUASI PELAKSANAAN KEBIJAKAN PEMANTAUAN TENAGA KERJA ASING DI KOTA SURABAYA

**Andre Wahyudi**

Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Departemen  
Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga  
Email: Wahandre1234@gmail.com

## ***Abstract***

*This research aims is to describe the performance of the implementation of the Foreign Workers Monitoring Policy in Surabaya. While the problem that want to be answered is how the implementation of the Foreign Workers Monitoring Policy perform in Surabaya City? Foreign Worker Monitoring Policy in Surabaya City was made by Surabaya City Government through Decree of Mayor of Surabaya. 188.45 / 220 / 436.1.2 / 2017 About the Coordinate Team for Monitoring the Existences and Activities of Foreigners, Foreign Communities Organizations, and Foreign Workers in Surabaya.*

*The method used in this research is qualitative with the type of descriptive research. The selected location for this research is the Surabaya City. Informant determination was done by purposive technique which then continued with snowball technique. Then, to test the validity of research data used data triangulation techniques. While the process of data analysis is done by data reduction, data presentation, and conclusion.*

*The results of this evaluation research show that the performance of the monitoring of Foreign Workers in Surabaya City is still not running maximally because 5 (five) evaluation criteria in the assessment is not in accordance with the expected performance. Less effective due to the weakness of preventive action and detection capability / identification of the presence and activities of foreign workers and employers by the POA Team, improper sanctions and deterrent effects for foreign workers and employers, and the egosektoral nature of POA Team members. Inefficient because of the low quality of human resources, the PORA team in the supervision of Foreign Workers in Surabaya, and the lack of awareness of POA Team members to share information to other team members regarding the presence and activities of foreign workers and employers of TKA. Criterion of adequacy is still lacking because the transfer of knowledge and transfer of technology does not provide benefits for co-workers. The criterion of appropriateness is inappropriate because it is less useful in guarding the Surabaya City from foreign workers employed by foreign employers without documents. Criteria of process is not appropriate because there are stages of procedures that do not run optimally.*

**Keywords:** *Public Policy, Public Policy Evaluation, Foreign Workers.*

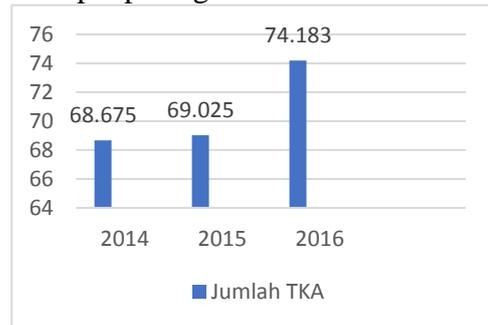
## PENDAHULUAN

Dalam perkembangan arus globalisasi, negara-negara di ASEAN bertekad membangun iklim perubahan yang mengikuti perkembangan jaman melalui Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) yang di mulai pada tahun 2015. MEA diselenggarakan dengan dilatarbelakangi oleh keinginan ASEAN untuk menjadi pasar tunggal dan basis produksi yang stabil, makmur, kompetitif, dan terintegrasi secara ekonomis melalui fasilitasi yang efektif untuk perdagangan dan investasi yang di dalamnya terdapat arus lalu lintas barang, jasa dan investasi yang bebas, terfasilitasinya pergerakan pelaku usaha, pekerja professional, pekerja berbakat dan buruh serta arus modal yang bebas untuk mengurangi kemiskinan dan mempersempit kesenjangan pembangunan di ASEAN melalui bantuan dan kerja sama timbal balik.(ASEAN Charter, 2008)

Dengan diberlakukannya MEA berimplikasi pada kehadiran Tenaga Kerja Asing (TKA) di Indonesia yang tidak bisa dihindari karena dengan adanya aliran modal dan investasi sebagai bentuk liberalisasi perekonomian, para investor cenderung lebih cenderung menggunakan jasa tenaga asing yang *notabene* mempunyai keahlian dan keterampilan yang tinggi untuk menempati posisi pekerjaan yang belum bisa/tidak bisa diisi oleh tenaga kerja Indonesia mengingat kualitas tenaga kerja Indonesia masih sangat rendah. Tercatat sebanyak 31,2 juta atau 26% tenaga kerja Indonesia memiliki pendidikan tertinggi Sekolah Dasar (SD) dan sebanyak 35,9 juta tenaga kerja bekerja di

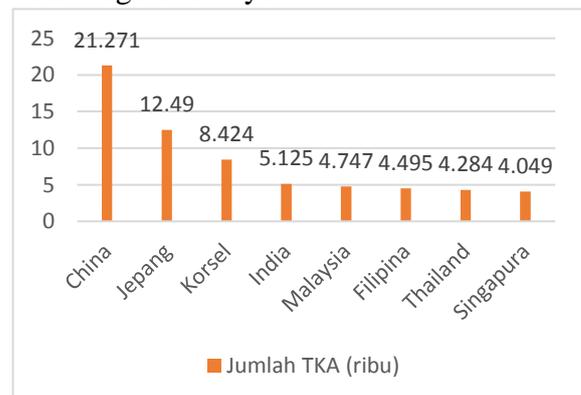
bidang pertanian, perkebunan, kehutanan, perburuan, dan perikanan (BPS, 2017).

Sejak dimulainya MEA pada tahun 2015, jumlah TKA di Indonesia meningkat drastis seperti yang terdapat pada grafik berikut ini.



**Grafik 1.1 Jumlah TKA di Indonesia 2014-2016** (Sumber: diolah dari BPS dan Kemenaker, 2016)

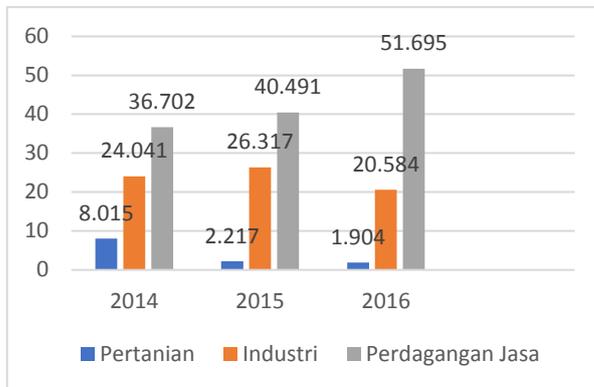
Melihat meningkatnya TKA sejak 2015 di Indonesia, TKA yang bekerja di Indonesia mayoritas berasal dari beberapa negara di Asia seperti China, Jepang, Korea Selatan, dan negara lainnya.



**Grafik 1.2 Jumlah TKA di Indonesia Menurut Negara Asal Tahun 2016** (Sumber: Kemenaker, 2016)

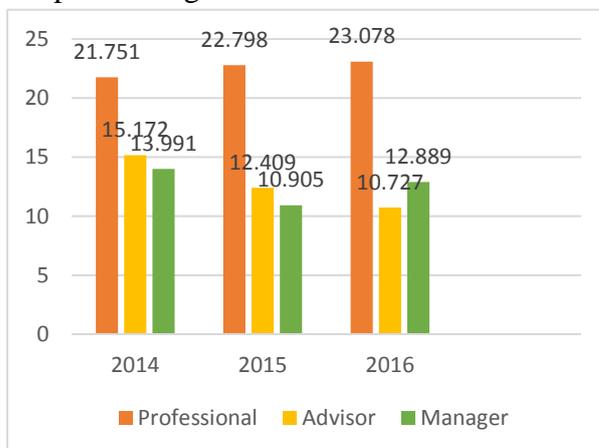
TKA yang berada di Indonesia bekerja di beberapa kategori sektor pekerjaan. Sebagian besar TKA bekerja di Indonesia di

sektor perdagangan dan jasa seperti pada data grafik berikut ini.



**Grafik 1.3 Jumlah TKA di Indonesia Menurut Sektor Pekerjaan Tahun 2014- 2016** (Sumber: Kemenaker, 2016)

TKA yang bekerja di berbagai sektor pekerjaan dengan menempati beberapa jabatan manajerial dan professional seperti yang terdapat pada data grafik berikut ini.



**Grafik 1.4 Jumlah TKA di Indonesia Menurut Jabatan Tahun 2014- 2016** (Sumber: Kemenaker, 2016)

Meski kedatangan TKA tidak bisa dihindari, namun Pemerintah Indonesia mengambil beberapa upaya untuk mengatur dan mengendalikan TKA di Indonesia. Upaya yang pertama dilakukan adalah dengan dikeluarkannya payung hukum yang menjadi pedoman tentang tata cara

penggunaan Tenaga Kerja Asing yakni dengan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Syarat-syarat dan ketentuan penggunaan TKA diatur secara ketat dan komprehensif seperti pemberi kerja harus memiliki Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) yang disahkan oleh Kementerian Ketenagakerjaan sebagai dasar untuk mendapatkan Izin Mempekerjakan Tenaga Asing (IMTA) bagi TKA, memiliki pendidikan yang sesuai dengan syarat jabatan yang akan ditempati, memiliki sertifikat kompetensi, surat pernyataan kesediaan melakukan alih pengetahuan dan alih teknologi kepada TKI pendamping, memiliki NPWP, memiliki bukti polis asuransi, serta terdaftar dalam peserta Jaminan Sosial Nasional bagi TKA.

Kedua, pemerintah berupaya melakukan pengkomposisian TKA dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja terampil dan professional dibidang tertentu yang belum bisa/tidak dapat diisi oleh TKI serta diharapkan dengan dilakukan pengkomposisian tersebut dapat mempercepat proses alih pengetahuan (*transfer of knowledge*) dan alih teknologi (*transfer of technology*) kepada para TKI yang menjadi tenaga pendamping dalam rangka menunjang pembangunan nasional dan meningkatkan investasi asing di Indonesia. Pemerintah menetapkan komposisi tenaga kerja diantaranya sebanyak 49% maksimal dapat diisi oleh TKA, 51% sisanya diisi oleh TKI. (*tempo.co.id, 2014*)

Kota Surabaya sebagai kota metropolitan di kawasan Indonesia Bagian Timur dikenal memiliki

banyak kawasan industri. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, sampai tahun 2016 terdapat 916 perusahaan industri yang berdiri di Kota Surabaya, yang 251 diantaranya merupakan industri besar dan 665 merupakan industri sedang. (BPS Surabaya, 2016) Kondisi Kota Surabaya tersebut menjadikan Kota Surabaya sebagai destinasi bagi TKA untuk mencari lapangan pekerjaan di kawasan Jawa Timur.

**Tabel 1.1 Jumlah TKA Kab/Kota di Jawa Timur Tahun 2016**

No	Kab/Kota	Jumlah (orang)
1	Kota Surabaya	635
2	Kab. Sidoarjo	214
3	Kab. Gresik	193
4	Kab. Mojokerto	155
5	Kab/kota lainnya	377
	<b>Jumlah</b>	<b>1574</b>

Sumber: Disnakertrans Provinsi Jawa Timur, 2016 Data Diolah

Angka tersebut masih terus bertambah dengan adanya 849 WNA pemohon Surat Keterangan Tempat Tinggal (SKTT) per Juni 2016 di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya dengan tujuan untuk bekerja di Kota Surabaya. (tribunnews, 2016) Fenomena tersebut terus terjadi karena didukung oleh kebijakan pemerintah yang membuka pintu selebar-lebarnya bagi masyarakat ASEAN untuk masuk ke Indonesia dengan sistem bebas visa untuk bekerja. Oleh karena itu diperlukan perhatian khusus dari instansi terkait untuk memastikan bahwa keberadaan dan kegiatan TKA di Kota Surabaya sesuai aturan yang berlaku. Perhatian

tersebut perlu dilakukan dalam bentuk penyelenggaraan pemantauan.

Pemerintah Kota Surabaya melalui Wali Kota, Tri Rismaharini membentuk tim koordinasi yang bertugas memantau keberadaan dan kegiatan TKA yang ada di Kota Surabaya atau yang disebut dengan Tim POA dengan mengeluarkan Keputusan Walikota Surabaya No. 188.45/220/436.1.2/2017 Tentang Tim Koordinasi Pemantauan Keberadaan dan Kegiatan Orang Asing, Organisasi Masyarakat Asing, dan Tenaga Kerja Asing di Kota Surabaya yang ditetapkan pada tanggal 26 Mei 2017. Tim POA Kota Surabaya dibentuk dengan melibatkan beberapa instansi terkait dan menjadikan Badan Kesatuan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat Kota Surabaya sebagai *leading sector* seperti yang diamanatkan pada Permendagri No. 50 Tahun 2010 Pasal 4 Ayat 3.

Keputusan Walikota Surabaya tersebut juga dibuat sebagai bentuk penegakan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan penggunaan TKA yang bekerja di Kota Surabaya, memastikan berjalannya Norma Ketenagakerjaan dan meminimalisir beredarnya TKA yang bekerja tidak dilengkapi dokumen-dokumen sebagaimana mestinya sehingga tercipta keamanan dan keadaan yang kondusif di masyarakat Kota Surabaya, serta untuk memberikan perlindungan bagi tenaga kerja lokal sebagai Warga Negara Indonesia yang berhak mendapatkan perlindungan dari negara dan berhak mendapatkan suatu pekerjaan sebagaimana yang dijamin pada UUD 1945.

Dalam implementasinya, penyelenggaraan pemantauan TKA di Kota Surabaya yang dilakukan instansi-instansi yang tergabung Tim POA dianggap cukup berhasil dalam memantau keberadaan dan kegiatan TKA di Kota Surabaya terutama untuk mengantisipasi TKA yang bekerja diluar persyaratan yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dibuktikan dengan banyaknya pemberitaan penangkapan TKA ilegal di Kota Surabaya. Tercatat dalam kurun waktu 2016-2017, Tim POA berhasil menangkap 156 TKA ilegal. (*tribunnews.com*, 2016; *republika.co.id*, 2017; dan *merdeka.com*, 2017).

Namun pemberitaan tentang temuan TKA tersebut bertolak belakang dengan data yang terdapat pada Kemenaker dan terkesan kontradiktif. Pada tahun 2016, terdapat 26 pelanggaran yang dilakukan TKA yang ada di Jawa Timur. Angka tersebut termasuk terbanyak kedua setelah Jawa Tengah yang terdapat pelanggaran sebanyak 27 pelanggaran. Namun pada tahun 2017 angka, tidak ada pelanggaran TKA yang dilakukan sehingga angka pelanggaran mengalami penurunan yang drastis. (*kemenaker.go.id*, 2017)

Hal tersebut menunjukkan bahwa secara kuantitas, pemantauan yang dilakukan oleh Tim POA dalam memantau kegiatan TKA di Kota Surabaya cukup membuahkan hasil terlebih Kota Surabaya sebagai kota yang memiliki jumlah TKA terbanyak di Jawa Timur. Namun dalam hal mengetahui dan mengidentifikasi keberadaan TKA yang bekerja di Kota Surabaya masih kurang berjalan maksimal karena

masih terdapat celah yang dapat dimanfaatkan oleh pemberi kerja TKA untuk mempekerjakan TKA di Kota Surabaya dengan tidak dilengkapi dokumen sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga timbul banyak pelanggaran yang terjadi.

Hal tersebut tentu tidak sesuai dengan Keputusan Walikota Surabaya No. 188.45/220/436.1.2/2017 Tentang Tim Koordinasi Pemantauan Keberadaan dan Kegiatan Orang Asing, Organisasi Masyarakat Asing, dan Tenaga Kerja Asing di Kota Surabaya dimana pemantauan TKA dilakukan untuk mengetahui secara dini keberadaan TKA dalam rangka perlindungan, dan peristiwa yang diduga mengandung unsur pelanggaran yang dilakukan oleh TKA.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka peneliti tertarik untuk mengetahui dan menilai kinerja pelaksanaan pemantauan TKA yang dilakukan oleh Tim POA sehingga rumusan masalah yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah “*Bagaimana kinerja pelaksanaan kebijakan pemantauan Tenaga Kerja Asing di Kota Surabaya?*”

## **KEBIJAKAN PUBLIK**

Kebijakan publik dibuat memiliki maksud dan tujuan sebagaimana pendapat James E. Anderson yang memaknai kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor untuk mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian (Soenarko, 2003:42). Definisi lebih singkat mengenai kebijakan publik

diungkapkan oleh Riant Nugroho yang menyatakan kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan (Nugroho, 2003:54). Sedangkan Carl J. Friedrich berpendapat bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana kebijakan tersebut diusulkan diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta suatu tujuan tertentu. (Soenarko, 2003:42).

Charles O Jones (dalam Triana, 2011:9) secara singkat mengatakan bahwa kebijakan publik adalah tindakan pemerintah atas permasalahan publik, yang di dalamnya terkandung komponen-komponen:

1. *Goals* atau sasaran-sasaran yang merupakan tujuan akhir yang ingin dicapai
2. *Plans/proposals* atau rencana-rencana atau proposal yang merupakan spesifikasi alat untuk mencapai tujuan tersebut.
3. *Programs* atau program-program yang merupakan alat formal untuk mencapai tujuan.
4. *Decisions* atau keputusan-keputusan yang merupakan spesifikasi tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan.
5. Efek atau dampak sebagai hasil terukur dari pelaksanaan kebijakan, baik yang diharapkan

atau yang tidak diharapkan baik dampak utama ataupun dampak sampingan.

## **EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK**

Evaluasi didefinisikan oleh Siagian sebagai suatu proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai (Mulyadi, 2015:122). Muhadjir menambahkan, evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat "membuahkan hasil", yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan publik yang ditentukan (Widodo, 2007:112). Definisi yang hampir sama juga diungkapkan oleh Charles O. Jones yang mengartikan evaluasi sebagai suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil kebijakan pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi objeknya, teknik-teknik pengukurannya, dan metode analisisnya (Jones, 1991:356). Oleh karena itu, kegiatan spesifikasi, pengukuran, analisis, dan rekomendasi adalah mencirikan segala bentuk evaluasi.

William N. Dunn berpendapat mengenai istilah evaluasi yang dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*) (Nugroho, 2003:185). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Disisi lain, Weiss menyatakan bahwa evaluasi

kebijakan publik bertujuan untuk mengukur dampak dari suatu kebijakan yang mengarah pada pencapaian dari serangkaian tujuan yang telah ditetapkan dan sebagai sarana untuk memberikan kontribusi (rekomendasi) dalam membuat keputusan dan perbaikan program/kebijakan pada masa mendatang (Widodo, 2007:114).

Menurut William N. Dunn, evaluasi memiliki tiga fungsi utama yakni sebagai berikut: (Mulyadi, 2015:124)

- 1) Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik;
- 2) Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target; dan
- 3) Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk masalah dan rekomendasi.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan evaluasi formal. Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator kebijakan. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran

yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan (Dunn, 2003: 613-614).

Penelitian ini menggunakan pendekatan formatif karena Keputusan Walikota Surabaya No. 188.45/220/436.1.2/2017 Tentang Tim Koordinasi Pemantauan Keberadaan dan Kegiatan Orang Asing, Organisasi Masyarakat Asing, dan Tenaga Kerja Asing di Kota Surabaya masih dalam pelaksanaan sehingga memungkinkan untuk melakukan penilaian secara terus menerus terkait kinerja pemantauan TKA yang bekerja di Kota Surabaya, baik secara administratif maupun norma ketenagakerjaan.

Variasi evaluasi formal yang relevan dengan penelitian terkait kinerja pelaksanaan kebijakan pemantauan Tenaga Kerja Asing adalah evaluasi proses retrospektif. Pada evaluasi proses retrospektif cenderung dipusatkan pada masalah-masalah dan kendala-kendala yang terjadi selama pelaksanaan kebijakan pemantauan Tenaga Kerja Asing di Kota Surabaya sehingga nantinya diharapkan dari evaluasi dapat mengidentifikasi masalah dan kendala selama implementasi Keputusan Walikota Surabaya No. 188.45/220/436.1.2/2017 Tentang Tim Koordinasi Pemantauan Keberadaan dan Kegiatan Orang Asing, Organisasi Masyarakat Asing, dan Tenaga Kerja Asing di Kota Surabaya yang dapat menghambat pencapaian tujuan kebijakan. Selain itu, dengan mengidentifikasi masalah dan kendala tersebut, diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi-rekomendasi yang dapat bermanfaat untuk menghilangkan masalah dan kendala tersebut dalam rangka memperbaiki kinerja kebijakan untuk

mencapai tujuan serta memperoleh dampak.

Kriteria evaluasi yang relevan digunakan dalam penelitian ini adalah hasil dari elaborasi kriteria yang dikemukakan oleh William N. Dunn (2003) dan kriteria yang dikemukakan oleh Edward A. Suchman (1967). Kriteria menurut William N. Dunn dan Edward A. Suchman yang digunakan diantaranya:

1. Efektifitas. Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya.
2. Efisiensi. Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi, yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien.
3. Kecukupan. Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.

4. Ketepatan. Berhubungan dekat dengan rasionalitas substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Sementara semua kriteria lainnya tidak mempersoalkan tujuan dan menerapkan kriteria yang memiliki tingkat abstraksi lebih tinggi (metakriteria) yang logis sebelum efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, dan responsivitas.
5. Proses. Dalam penelitian ini, proses didefinisikan sebagai serangkaian langkah sistematis dan jelas yang dilakukan dalam rangka untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan adalah menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif karena penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan kinerja pelaksanaan kebijakan pemantauan Tenaga Kerja Asing di Kota Surabaya sehingga untuk menjawabnya perlu melalui pendeskripsian data-data menggunakan teknik pengumpulan data berupa wawancara, observasi, dan dokumentasi.

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kota Surabaya yakni instansi-instansi yang tergabung dalam Tim POA serta pihak pemberi kerja TKA dalam lingkup Kota

Surabaya. Sedangkan penentuan informan dilakukan secara teknik *purposive* dan dilanjutkan dengan teknik *snowball*.

Teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan model interaktif (*interactive model*) yakni meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Serta teknik pemeriksaan keabsahan data dalam penelitian ini menggunakan teknik triangulasi data.

## **EVALUASI PELAKSANAAN KEBIJAKAN PEMANTAUAN TENAGA KERJA ASING DI KOTA SURABAYA**

Untuk mengetahui lebih mendalam bagaimana kinerja dari pelaksanaan kebijakan ini, maka perlu untuk dilakukan evaluasi terhadap kinerja pelaksanaan pemantauan TKA sesuai dengan Keputusan Walikota Surabaya No. 188.45/220/436.1.2/2017 Tentang Tim Koordinasi Pemantauan Keberadaan dan Kegiatan Orang Asing, Organisasi Masyarakat Asing, dan Tenaga Kerja Asing di Kota Surabaya untuk menilai sejauh mana kinerja kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya.

### **1. Efektivitas**

Pemantauan TKA oleh Tim POA dalam operasi lapangan sering menemukan pelanggaran yang dilakukan TKA dan pemberi kerja. Hal tersebut karena masih lemahnya tindakan preventif dan lemahnya kemampuan pengidentifikasian keberadaan dan kegiatan TKA dan

pemberi kerja oleh Tim POA dalam rangka mengantisipasi terjadinya pelanggaran yang dilakukan TKA dan pemberi kerja terutama berkaitan dengan kelengkapan dan kesahihan dokumen TKA. Dengan arti lain, masih ada kelemahan dari pemantauan TKA yang dilakukan Tim POA karena masih terdapat celah yang dapat dimanfaatkan pemberi kerja TKA dalam mempekerjakan TKA di Kota Surabaya meski dokumen yang dimiliki tidak lengkap/masa aktifnya telah habis. Selain itu, pemberian waktu selama 14 hari untuk melengkapi/memperpanjang dokumen TKA dan pemberian sanksi administratif kepada pemberi kerja TKA serta sanksi deportasi bagi TKA dianggap masih kurang tegas sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi pemberi kerja TKA maupun TKA sendiri yang kemudian berdampak pada TKA dan pemberi kerja TKA tidak kooperatif terhadap Tim POA selama proses pemantauan TKA. Serta masih ditemukannya sifat egosektoral dari instansi yang tergabung dalam Tim POA yang menganggap memiliki tugas dan tanggung jawab lain diluar Tim POA sehingga dapat mempengaruhi kinerja Tim POA dalam melaksanakan tugas pemantauan TKA di Kota Surabaya. Setiap instansi anggota Tim POA memang memiliki tugas dan tanggung jawab lain di luar Tim POA namun tidak semestinya jika menjadikan banyaknya tugas dan tanggung jawab tersebut sebagai alasan untuk memaksimalkan pemantauan TKA.

### **2. Efisiensi**

Jumlah SDM dalam Tim POA yang berjumlah sekitar 14 orang dari 7 (tujuh) instansi yang berperan dalam pemantauan TKA di Kota Surabaya tidak dibarengi dengan kualitas SDM yang menguasai bahasa asing sehingga dapat menghambat komunikasi Tim POA dengan para TKA yang berasal dari berbagai negara sehingga memaksa Tim POA harus menggunakan tenaga profesional dari universitas di Kota Surabaya. Selain itu, keberadaan Tim PORA yang dibentuk berdasarkan SK Kepala Kantor Imigrasi menjadikan pemantauan keberadaan dan kegiatan TKA dan pemberi kerja TKA kurang berjalan efisien karena dengan adanya 2 (dua) tim yang berbeda akan membuat pemantauan menjadi tumpang tindih. Selain itu, adanya anggota yang memiliki informasi yang berkaitan dengan keberadaan dan kegiatan TKA dan pemberi kerja TKA masih minim kesadaran untuk membagikan informasi ke anggota tim yang lain sehingga menyebabkan lemahnya identifikasi keberadaan dan kegiatan TKA dan pemberi kerja TKA. Namun dalam hal anggaran, Tim POA di dukung oleh anggaran yang cukup guna menghasilkan *output* pemantauan keberadaan dan kegiatan TKA dan pemberi kerja di Kota Surabaya yang baik.

### **3. Kecukupan**

Temuan dalam penelitian ini, pemantauan TKA yang dilakukan Tim POA masih menimbulkan masalah baru yang belum terselesaikan dengan baik. Masalah tersebut yakni alih pengetahuan (*transfer of knowledge*) dan alih teknologi (*transfer of technology*) yang nampak tidak membuahkan

hasil dan manfaat yang dapat dirasakan TKI pendamping. Padahal pada Pasal 26 Ayat 1 huruf a dan b Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing dijelaskan bahwa setiap pemberi kerja TKA wajib menunjuk TKI pendamping TKA dan wajib melaksanakan pendidikan dan pelatihan kepada TKI pendamping sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diduduki oleh TKA dalam rangka alih pengetahuan (*transfer of knowledge*) dan alih teknologi (*transfer of technology*) dengan harapan TKI pendamping tersebut dapat menggantikan posisi TKA ketika masa kerjanya telah berakhir. Berkaitan dengan mengatasi permasalahan banyak TKA yang bekerja tidak dilengkapi dokumen sebagaimana mestinya, hasil yang didapatkan juga masih belum memuaskan karena masih dalam proses pencapaian dalam mengatasi permasalahan tersebut. Selanjutnya dalam pemantauan TKA diperlukan koordinasi yang lebih baik lagi dari instansi-instansi yang tergabung dalam Tim POA dan penegakan peraturan terkait penggunaan TKI pendamping karena permasalahan TKA merupakan permasalahan yang penting karena menyangkut kesempatan kerja bagi TKI sehingga memerlukan tindakan yang baik serta koordinasi yang baik dalam mengatasinya.

### **4. Ketepatan**

Penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja dari pelaksanaan kebijakan pemantauan TKA kurang memberikan manfaat dan kegunaan dalam hal menjaga ketertiban, keamanan, dan kondusifitas Kota

Surabaya serta mengendalikan TKA dan melindungi TKI. Hal tersebut karena masih adanya TKA yang dipekerjakan pemberi kerja TKA tanpa disertai dokumen yang lengkap dan tidak terdeteksi keberadaannya dengan baik oleh Tim POA selaku pelaksana kebijakan sehingga keberadaan dan kegiatan TKA dan pemberi kerja TKA masih menjadi sebuah ancaman. TKA yang menjadi ancaman yakni TKA yang bekerja dengan tidak dilengkapi oleh dokumen sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan terlebih TKA yang dipekerjakan oleh pemberi kerja TKA tersebut tidak memiliki keahlian atau *unskill*. Selain itu, dengan adanya pemantauan yang sejatinya dapat bermanfaat pada pemasukan daerah berupa retribusi TKA ke kas daerah yang setiap bulannya dibayar oleh pemberi kerja TKA sebesar USD100/orang menjadi tidak maksimal terlaksana karena pemantauan yang dilakukan Tim POA masih lemah dalam mendeteksi dan mengidentifikasi keberadaan dan kegiatan TKA serta pemberi kerja TKA di Kota Surabaya.

## 5. Proses

Metode pelaksanaan, aturan, dan prosedur yang menjadi pedoman Tim POA dalam memantau keberadaan dan kegiatan TKA dan pemberi kerja TKA belum dijalankan dengan baik karena ada tahapan prosedur yang tidak berjalan dengan maksimal. Pelaksanaan pemantauan TKA dimulai dengan rapat koordinasi yang dilakukan untuk menentukan target operasi dan mengevaluasi hasil pemantauan yang telah dilakukan sebelumnya dan selanjutnya

dilanjutkan operasi ke lapangan dengan dibekali Sprint dari Tim POA dan dari instansi masing-masing. Kegiatan pemantauan di lapangan di mulai dengan melakukan pendataan TKA terhadap pemberi kerja TKA dengan melibatkan semua instansi dalam Tim POA untuk mendata informasi yang berkenaan dengan data diri TKA meski dalam dalam pendataan masih sering dihadapkan oleh pemberi kerja yang tidak kooperatif. Kemudian dilanjutkan oleh verifikasi kelengkapan dan kesahihan dokumen administratif sesuai dokumen-dokumen yang menjadi kewenangan instansi masing-masing. Ketika ditemukan ketidaklengkapan/dokumen yang masa aktif telah kadaluarsa, Tim POA memberikan tindakan *represif non yustisial* dalam bentuk pemberian waktu dan kesempatan bagi pemberi kerja TKA selaku pihak yang bertanggung jawab terhadap TKA selama 14 hari setelah pemeriksaan untuk memperbaiki atau melengkapi dokumen TKA yang tidak lengkap melalui nota pemeriksaan atau Berita Acara Pemeriksaan yang diterbitkan oleh instansi terkait. Apabila dengan tindakan *represif non yustisial*, pemberi kerja tidak kunjung memperbaiki atau melengkapi, maka Tim POA akan mengambil tindakan *represif yustisial* melalui proses penyidikan oleh PPNS instansi terkait dan kemudian diambil tindakan tegas berupa pemberian sanksi administratif kepada pemberi kerja TKA atau pendeportasian TKA melalui keimigrasian atau bahkan sanksi pidana jika terbukti terdapat tindak pidana melalui kepolisian. Namun pemberian tindakan *represif yustisial* melalui pemberian sanksi

administratif dan deportasi masih dirasa kurang tegas sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi pemberi kerja maupun TKA sehingga dapat dikatakan prosedur koordinasi dengan instansi di Tim POA masih kurang berjalan dengan baik. Pada masa perbaikan dan pelengkapan dokumen, kegiatan TKA dihentikan sementara oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur namun tidak berjalan dengan baik karena masih banyak ditemukan TKA yang tetap dipekerjakan oleh pemberi kerja. Pencabutan izin pemberi kerja TKA dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur ketika pengguna TKA dinyatakan melanggar peraturan. Pada akhir operasi lapangan, Tim POA melalui Bakesbangpol Linmas Kota Surabaya membuat laporan yang ditujukan oleh Walikota Surabaya dengan tembusan ke instansi-instansi terkait yang tergabung dalam Tim POA.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan mengenai kinerja pelaksanaan pelaksanaan Keputusan Walikota Surabaya No. 188.45/220/436.1.2/2017 Tentang Tim Koordinasi Pemantauan keberadaan dan kegiatan orang asing, organisasi masyarakat asing, dan tenaga kerja asing di Kota Surabaya dapat disimpulkan bahwa kinerja pelaksanaan pemantauan TKA yang meliputi keberadaan dan kegiatan TKA dan pemberi kerja TKA masih belum berjalan dengan maksimal sesuai Keputusan Walikota Surabaya No. 188.45/220/436.1.2/2017 karena 5 (lima) kriteria evaluasi dalam

penilaian (*assessment*) belum sesuai dengan kinerja yang diharapkan.

1 **Efektifitas**, kinerja pelaksanaan kebijakan pemantauan TKA masih kurang efektif karena tindakan preventif dan kemampuan pendeteksian/ pengidentifikasian keberadaan dan kegiatan TKA serta pemberi kerja oleh Tim POA yang masih lemah. Selain itu, kurang tegasnya sanksi yang dapat memberikan efek jera yakni berupa pemberian waktu selama 14 hari untuk melengkapi/ memperpanjang dokumen TKA dan pemberian sanksi administratif kepada pemberi kerja TKA serta sanksi deportasi bagi TKA kurang efektif sehingga membuat TKA dan pemberi kerja TKA tidak kooperatif terhadap Tim POA selama proses pemantauan TKA. Serta adanya sifat egosektoral dari instansi yang tergabung dalam Tim POA yang memiliki tugas dan tanggung jawab lain diluar Tim POA.

2 **Efisiensi**, kinerja pelaksanaan kebijakan pemantauan TKA oleh Tim POA masih kurang efisien dilakukan karena jumlah SDM dalam Tim POA tidak berbanding lurus dengan kualitas SDM yang menguasai bahasa asing sehingga menghambat komunikasi dengan para TKA yang berasal dari berbagai negara. Selain itu, adanya pemantauan yang juga dilakukan oleh Tim PORA yang terbentuk berdasarkan SK Kepala Kantor Imigrasi menjadikan pemantauan TKA di Kota Surabaya menjadi tumpang tindih. Selain itu, minimnya kesadaran dari anggota Tim POA untuk berbagi informasi ke anggota tim yang lain terkait

keberadaan dan kegiatan TKA dan pemberi kerja TKA. Namun dalam hal anggaran, Tim POA di dukung dengan anggaran yang cukup dalam menghasilkan *output* dari pemantauan keberadaan dan kegiatan TKA dan pemberi kerja di Kota Surabaya.

- 3 **Kecukupan**, kinerja pelaksanaan kebijakan pemantauan TKA menunjukkan kurang dapat memecahkan masalah karena terdapat masalah baru yang belum terselesaikan dengan baik, yakni alih pengetahuan (*transfer of knowledge*) dan alih teknologi (*transfer of technology*) yang nampak tidak membuahkan hasil dan manfaat yang dapat dirasakan TKI pendamping. Berkaitan dengan mengatasi permasalahan banyak TKA yang bekerja tidak dilengkapi dokumen sebagaimana mestinya, hasil yang didapatkan juga masih belum memuaskan karena masih dalam proses pencapaian dalam mengatasi permasalahan tersebut.
- 4 **Ketepatan**, kinerja dari pelaksanaan kebijakan pemantauan TKA kurang memberikan manfaat dan berguna dalam hal menjaga ketertiban, keamanan, dan kondusifitas Kota Surabaya serta mengendalikan TKA dan melindungi TKI karena masih adanya TKA yang dipekerjakan pemberi kerja TKA tanpa disertai dokumen yang tidak terdeteksi keberadaannya dengan baik oleh Tim POA selaku pelaksana kebijakan. Selain itu, dengan adanya pemantauan yang sejatinya dapat berdampak pada pemasukan daerah berupa retribusi TKA ke kas daerah yang setiap bulannya dibayar oleh pemberi kerja TKA sebesar USD100/orang tidak berjalan maksimal karena pemantauan masih lemah dalam mendeteksi dan mengidentifikasi keberadaan dan kegiatan TKA serta pemberi kerja TKA di Kota Surabaya.
- 5 **Proses**, pelaksanaan kebijakan pemantauan TKA belum berjalan sesuai dengan metode pelaksanaan, aturan, dan prosedur yang menjadi pedoman Tim POA dalam memantau keberadaan dan kegiatan TKA karena ada tahapan prosedur yang tidak berjalan dengan baik seperti prosedur pendataan TKA tidak berjalan maksimal karena sering dihadapkan oleh pengguna yang tidak kooperatif dalam proses pendataan yang dilakukan Tim POA. Kemudian pemberian tindakan *represif yustisial* melalui pemberian sanksi administratif dan deportasi masih kurang tegas sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi pengguna maupun TKA. Prosedur penghentian sementara oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur tidak berjalan dengan baik karena masih banyak ditemukan TKA yang tetap bekerja di masa penghentian sementara. Selain itu, tidak disebutkannya prosedur rapat koordinasi, berapa kali operasi lapangan dilakukan, dan bagaimana evaluasi pelaksanaannya dalam Keputusan Walikota Surabaya No. 188.45/220/436.1.2/2017 Tentang Tim Koordinasi Pemantauan Keberadaan dan Kegiatan Orang Asing, Organisasi Masyarakat Asing, dan Tenaga Kerja Asing di

Kota Surabaya padahal prosedur dan pengaturan tersebut dijalankan oleh Tim POA selaku implementor.

## SARAN

Berdasarkan temuan di lapangan, peneliti memberikan beberapa saran kepada instansi terkait sebagai berikut.

- 1 Disarankan kepada Walikota Surabaya dan Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya maupun Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Pelabuhan Tanjung Perak untuk menjalin sinergitas dalam hal memperjelas pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab pemantauan dan/atau pengawasan oleh Tim POA maupun Tim PORA agar tidak terjadi *overlapping* atau tumpang tindih pemantauan dan/atau pengawasan terhadap TKA di Kota Surabaya.
- 2 Disarankan kepada setiap instansi yang tergabung dalam Tim POA lebih proaktif, lebih mengoptimalkan komunikasi dan koordinasi, dan lebih bersinergi dalam hal bertukar informasi terkait keberadaan TKA dengan anggota lain terutama Tim POA secara umum. Hal tersebut karena keberadaan TKA tidak hanya bisa diketahui oleh satu instansi saja, dibutuhkan saling kerja sama dengan instansi lain untuk mendapatkan informasi sebanyak mungkin dan seakurat mungkin sehingga setiap instansi tidak muncul sikap egosektoral demi pemantauan keberadaan TKA di Kota Surabaya yang maksimal.
- 3 Disarankan kepada Disnakertrans Jatim memberikan perhatian khusus terhadap proses alih pengetahuan (*transfer of knowledge*) dan alih teknologi (*transfer of technology*) kepada tenaga kerja pendamping agar keberadaan TKA di Indonesia terlebih di Kota Surabaya dapat memberikan manfaat bagi tenaga kerja Indonesia karena sejauh ini hasil proses alih pengetahuan dan alih teknologi masih belum terasa dan memberikan manfaat bagi tenaga kerja lokal karena bagaimanapun TKI pendamping nantinya dapat menggantikan TKA ketika masa kerjanya telah usai.
- 4 Disarankan kepada Kementerian Tenaga Kerja untuk memberikan sanksi pidana dan *blacklist* kepada pemberi kerja TKA dan TKA yang terbukti melanggar peraturan perundang-undangan untuk bekerja di Kota Surabaya agar dapat memberikan efek jera dengan merevisi dan menambah pasal mengenai sanksi pada Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 33 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan.
- 5 Disarankan kepada Pemerintah Kota Surabaya merevisi Keputusan Walikota Surabaya No. 188.45/220/436.1.2/2017 Tentang Tim Koordinasi Pemantauan Keberadaan dan Kegiatan Orang Asing, Organisasi Masyarakat Asing, dan Tenaga Kerja Asing di Kota Surabaya dengan menambahkan pasal tentang prosedur rapat koordinasi dan menjelaskan tentang berapa kali operasi

lapangan dilakukan serta bagaimana evaluasi terhadap pelaksanaan pemantauan TKA dilakukan. Hal tersebut perlu dilakukan agar pelaksanaan pemantauan TKA dapat lebih maksimal karena ada kejelasan prosedur secara formal.

- 6 Disarankan kepada Pemerintah Kota Surabaya selaku pembuat kebijakan Keputusan Walikota Surabaya No. 188.45/220/436.1.2/2017 Tentang Tim Koordinasi Pemantauan Keberadaan dan Kegiatan Orang Asing, Organisasi Masyarakat Asing, dan Tenaga Kerja Asing di Kota Surabaya menambah klausul mengenai pembinaan dan pelatihan kepada Tim POA untuk meningkatkan kemampuan dan keahlian anggota Tim POA dalam melaksanakan pemantauan TKA di Kota Surabaya, baik pelatihan bahasa asing maupun pembinaan dan pelatihan lainnya.

#### DAFTAR PUSTAKA

Anonim. *Pemerintah Akan Atur Tenaga Kerja Asing*. Dalam <http://www.m.tempo.co/read/news/2013/11/06/090527514/>, diakses 8 Mei 2017 pukul 23.00 WIB

\_\_\_\_\_. *Salahi izin tinggal, 7 buruh China ilegal di Surabaya dibekuk*. Dalam <https://www.merdeka.com/peristiwa/salahi-izin-tinggal-7-buruh-china-ilegal-di-surabaya-dibekuk.html> diakses pada 10 Januari 2018 Pukul 14.33 WIB.

Association of Southeast Asian Nations. 2008. *The ASEAN Charter*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. 2016. Dalam <https://surabayakota.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/516> diakses pada 20 Oktober 2017 pukul 19.00 WIB.

Badan Pusat Statistik. 2017. *Dalam Statistik Indonesia Dalam Infografis 2017*. Diakses pada 6 Januari 2018.

Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Fransilia, Magdalena. *Ratusan Warga Asing Berbondong-bondong ke Surabaya untuk Bekerja*. Dalam <http://surabaya.tribunnews.com/2016/06/29/ratusan-warga-asing-berbondong-bondong-ke-surabaya-untuk-bekerja?page=1> diakses 21 Oktober 2017 pukul 10.02 WIB.

Jones, Charles O., 1991. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. Jakarta: CV. Rajawali.

Keputusan Walikota Surabaya No. 188.45/220/436.1.2/2017 Tentang Tim Koordinasi Pemantauan Keberadaan dan Kegiatan Orang Asing, Organisasi Masyarakat Asing, dan Tenaga Kerja Asing di Kota Surabaya.

- Mulyadi, Deddy. 2015. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik: Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan dan Pelayanan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia.
- Nur Aminah, Andi. *Polda Jatim Tangkap Enam TKA di Surabaya*. Dalam <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/17/09/07/ovwxad384-polda-jatim-tangkap-enam-tka-di-surabaya> diakses 10 Januari 2018 pukul 13.12 WIB.
- Nurwawati, Rorry. *Risma Mengaku telah Deportasi 143 TKA Ilegal di Surabaya, seperti ini Penjelasannya*. Dalam <http://surabaya.tribunnews.com/2016/12/23/risma-mengaku-telah-deportasi-143-tka-ilegal-di-surabaya-seperti-ini-penjelasannya>. Diakses pada 10 Januari 2018 Pukul 10.00 WIB.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.
- Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pemantauan Tenaga Kerja Asing di Daerah.
- Setyodarmodjo, Soenarko. 2003. *Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Triana, Rochyati Wahyuni. 2011. *Implementasi & Evaluasi Kebijakan Publik*. Surabaya: Revka Surabaya.
- Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.