

**MODEL FORMULASI KEBIJAKAN  
PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG  
RETRIBUSI PERPANJANGAN IZIN MEMPEKERJAKAN TENAGA KERJA ASING**

**Mutiara Syahrir**

Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

***Abstract***

*The research of a model of policy formulation aims to describe the process of policy formulation of Regulation City of Surabaya No. 2 Year 2015 about retribution to renew employment permit for foreign workers and the model of policy formulation that used.*

*This research uses qualitative research method with descriptive research type. The location of this study includes government institutions that have direct involvement in the formulation of the retribution to renew employment permit for foreign workers is Regional Office of Manpower in Surabaya. Informant determination was done by purposive sampling technique. While the data collection technique is done by observation, in-depth interviews with informants, and the use of written documents. Then, to ensure the validity of the data in this study used triangulation technique. Furthermore, data analysis techniques that is by way of data reduction, data presentation, and conclusion. The results obtained from this study indicate that the process of policy formulation of Regulation City of Surabaya No. 2 Year 2015 about retribution to renew employment permit for foreign workers using Institutional Model. Where this model puts forward the idea that a fully developed policy is a governmental and coercive right.*

*Keywords : A Model of Policy Formulation, License and Permit Fee, Work Permit for Foreign Workers*

---

**Pendahuluan**

Globalisasi secara luas telah membuka arus perekonomian dunia dalam skala yang hampir tak terbatas. Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang turut serta dalam arus globalisasi ekonomi organisasi perdagangan dunia (*World Trade Organization/WHO*) yang bertujuan untuk menjamin kesejahteraan rakyat, termasuk dalam hal pembangunan sumber daya manusia melalui tenaga kerja.

Arus globalisasi juga sejalan dengan berkembangnya sektor industri di beberapa kota-kota besar di Indonesia khususnya di Kota Surabaya yang menyebabkan kebutuhan tenaga kerja meningkat. Dengan pertumbuhan penduduk Indonesia yang sangat pesat, tentu berdampak kepada kebutuhan kerja yang meningkat pula. Tingginya pertumbuhan penduduk juga memicu kelebihan tenaga kerja secara umum di tengah-tengah masyarakat kita. Dengan demikian penciptaan

lapangan kerja menjadi salah satu agenda penting pemerintah dalam menghadapi fenomena ini.

Kota Surabaya sendiri memiliki sebanyak 1.468.094 angkatan kerja pada tahun 2015 yang mana jumlah ini terbanyak se Jatim. Yang kemudian disusul Malang sebanyak 1.292.343 jiwa, Jember 1.173.139 jiwa, dan yang terakhir Sidoarjo dengan 1.083.519 jiwa ([www.jatim.bps.go.id](http://www.jatim.bps.go.id)).

Perdagangan global diharapkan akan lebih meningkatkan ekonomi nasional dengan terbukanya iklim investasi dan informasi yang juga melibatkan tenaga kerja sebagai salah satu pilar dalam pembangunan. Konkritnya tenaga kerja yang dibutuhkan adalah tenaga kerja yang profesional, siap masuk dalam pasaran kerja yang sangat kompetitif. Hal tersebut tentunya telah mempengaruhi situasi tenaga kerja saat ini, salah satunya adalah fenomena tenaga kerja asing.

Era *ASEAN Economic Community* atau Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) yang kian berlangsung saat ini membuat keberadaan pekerja asing tersebut dikhawatirkan akan menggusur peran pekerja lokal yang mana memiliki kualifikasi yang sama dengan mereka. Begitu pula dengan masuknya investor dan penanam modal asing yang memicu datang atau didatangkannya tenaga kerja asing yang dirasa mampu untuk mewujudkan tertib hukum dalam mempekerjakan tenaga kerja asing, maka diperlukan suatu peraturan yang mengatur tenaga kerja asing baik dari peraturan ketenagakerjaan Indonesia hingga peraturan keimigrasian Indonesia. Dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dijelaskan bahwa untuk mempekerjakan tenaga kerja asing diperlukan izin tertulis dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Oleh karena itu, pemberi kerja tenaga kerja asing wajib mengajukan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang selanjutnya disebut (RPTKA) untuk memperoleh Izin Mempekerjakan Tenaga Asing (yang selanjutnya disebut IMTA).

Tenaga Kerja Asing (yang kemudian disingkat TKA) yang bekerja di Indonesia harus mematuhi segala ketentuan hukum ketenagakerjaan Indonesia. Sampai dengan sekarang pengaturan hukum tentang TKA masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut yang masih relevan antara lain :

- a. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, khususnya Bab VIII menyangkut Penggunaan Tenaga Kerja Asing;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2012 tentang Jenis dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementrian Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
- c. Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1995 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendatang;
- d. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 223/Men/2003 tentang Jabatan-Jabatan Di Lembaga

- Pendidikan Yang Dikecualikan Dari Kewajiban Membayar Kompensasi;
- e. Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 228/Men/2003 tentang Tata Cara Pengesahan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing;
  - f. Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 20/Men/III/2004 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing;
  - g. Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 21/Men/IV/2004 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing Sebagai Pemandu Nyanyi;
  - h. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 02/Men./XII/2004 tentang pelaksanaan Program Jaminan Sosial Kerja Bagi Tenaga Kerja Asing; dan
  - i. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 02/Men/III/2008 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

Selain diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan, penggunaan TKA juga harus memperhatikan peraturan lain seperti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, dan bahkan peraturan daerah dimana TKA akan bekerja.

Jika diperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada tersebut akan terlihat mekanisme dan prosedur yang ketat dalam mempekerjakan TKA yang dimulai dengan seleksi dan prosedur perizinan hingga pengawasan. Karena itu diperlukan peraturan perundang-undangan yang mendukung terhadap kebutuhan TKA dalam kaitannya mendukung pelaksanaan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA).

Hadirnya tenaga kerja asing di negara kita akan berdampak bagi pendapatan asli daerah. Namun sayangnya, belum banyak daerah yang menyadarinya. Hal ini terbukti dengan belum banyak daerah yang memiliki Peraturan Daerah tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (selanjutnya disebut dengan Perda Retribusi Perpanjangan IMTA) sebagai dasar hukum dalam pemungutan retribusi perpanjangan IMTA. Sesungguhnya pemberi

kerja yang akan memperkerjakan izin memperkerjakan tenaga kerja asing (kecuali instansi pemerintah, badan-badan internasional dan perwakilan negara asing) akan dikenai retribusi perpanjangan IMTA yang ditetapkan berdasarkan tingkat penggunaan jasa yang tidak akan melebihi tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) perpanjangan IMTA yang berlaku pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan.

Kedudukan pemerintah daerah dalam mengatasi permasalahan ketenagakerjaan ini didukung juga dengan kebijakan-kebijakan lain yang terkait, yaitu kebijakan pajak dalam pengenaan retribusinya. Menggabungkan kebijakan pajak kedalam pelaksanaan ketenagakerjaan ini sebagai instrumen untuk mendorong ketersediaan lapangan kerja dan fasilitas demi mutu tenaga lokal, antara lain dengan memberikan berbagai insentif pajak pada tenaga kerja asing dalam bentuk retribusi.

Karena itu pemerintah daerah perlu menetapkan Perda tentang retribusi perpanjangan IMTA sebagai instrumen hukum dalam melakukan pungutan retribusi perpanjangan IMTA, selain itu sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa retribusi IMTA merupakan salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Dalam menyusun Perda tentang retribusi perpanjangan IMTA, harus diingat bahwa : dasar hukumnya adalah Pasal 18 ayat 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa waktu terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, serta peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan secara langsung pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2012 tentang Retribusi Pengendalian Lalu Lintas dan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.

Diketahui bahwa keberadaan TKA di Jawa Timur berdasarkan IMTA perpanjangan,

Surabaya menempati sebanyak 49.39% dengan jumlah TKA sebanyak 407 orang dengan jumlah perusahaan pengguna 198 perusahaan (Bidang Penempatan dan Tenaga Kerja, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur). Fenomena TKA yang ada di Surabaya ini tentunya memunculkan beberapa permasalahan sosial seperti halnya keresahan masyarakat akan daya saing terhadap tenaga kerja lokal.

Beberapa permasalahan yang bermunculan tersebut menjadikan suatu hal yang perlu digaris bawahi dimana didalam proses analisis kebijakan merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada satu, beberapa, atau seluruh tahap dari proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi klien yang dibantunya.

Dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dari fokus kajiannya. Sebab bila kita melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, maka jelas kebijakan publik yang dihasilkan itu akan miskin aspek lapangannya. Sebuah produk kebijakan publik yang miskin aspek lapangannya itu jelas akan menemui banyak persoalan pada tahap penerapan berikutnya. Dan yang tidak boleh dilupakan adalah penerapannya dilapangan dimana kebijakan publik itu hidup tidaklah pernah steril dari unsur politik.

Tahapan-tahapan dalam proses pembuatan kebijakan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing di Surabaya ini memiliki karakteristik formulasi kebijakan dimana para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan

peradilan dan tindakan legislatif . Ilustrasi disini mengatakan bahwa Pemerintah Kota Surabaya dalam menetapkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing dengan pertimbangan atas pencapaian PAD yang perlu ditingkatkan demi menuju era Masyarakat Ekonomi Asean (MEA), apalagi beberapa kabupaten dan kota di wilayah Jawa Timur sudah melaksanakan retribusi tersebut.

Kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis. Kompleksitas dan dinamika tersebut akan lebih terasa apabila pengamatan kita ditujukan kepada proses kebijakan itu sendiri. Kinerja pemerintahan yang baik (good government performance) harus diawali dengan kebijakan yang baik (good policy), dan good policy hanya dapat dicapai melalui formulasi kebijakan yang baik (good policy formulation). Tanpa formulasi kebijakan yang baik tidak mungkin kebijakan yang baik terwujud, dan kinerja yang tinggi hanya dapat terwujud jika didukung oleh sistem dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik.

Untuk itu faktor penentu dari sebuah tahapan formulasi kebijakan adalah siapa saja aktor yang terlibat dalam pembuatan atau perumusan kebijakan tersebut, kepentingan apa yang melatarbelakanginya, dan dengan bagaimana cara merumuskan kebijakan tersebut. Dapat dikatakan bahwa tahap formulasi atau perumusan kebijakan ini selain merupakan perjuangan politik, juga dapat dipandang sebagai persoalan pemilihan alternatif. Karena pembuatan kebijakan melibatkan aktor-aktor dan karena setiap aktor itu sendiri mengusulkan kebijakan yang berusaha untuk memuaskan atau mengutamakan kepentingannya, maka kebijakan yang pada akhirnya dibuat adalah salah satu diantara berbagai usulan atau alternatif kebijakan yang diusulkan oleh para aktor tersebut. Dalam proses kebijakan, formulasi kebijakan adalah inti dari kebijakan itu sendiri, karena disini dirumuskan batas-batas kebijakan yang akan dihasilkan dan di dalam sebuah proses formulasi kebijakan akan diketahui masukan, gagasan, pendapat dari masyarakat dan aktor-aktor pembuat kebijakan lainnya sehingga kebijakan yang

akan dibuat setelah diimplementasikan tidak bertentangan dengan keinginan dari masyarakat.

Tujuan dari penelitian ini adalah menggambarkan latar belakang perumusan kebijakan serta Mendeskripsikan Model Formulasi Kebijakan yang diterapkan pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.

### **Kebijakan Publik**

Studi tentang kebijakan publik sudah banyak dibahas sebelumnya. Beberapa tokoh mendefinisikan kebijakan publik dalam beragam pengertian. Menurut Thomas R. Dye bahwa kebijakan publik dipelajari oleh berbagai disiplin ilmu seperti ilmu politik, ilmu administrasi, ilmu ekonomi dan sebagainya. "*Public policy is whatever governments choose to do or not to do.*"

Seperti yang dikatakan sebelumnya bahwa *public policy* menurut Thomas R. Dye adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan. Dalam pengertian seperti ini, maka pusat perhatian dari public policy tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk juga apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Justru dengan apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah itu mempunyai dampak yang cukup besar terhadap masyarakat seperti halnya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian, tindakan tidak melakukan apa-apa merupakan policy yang diambil pemerintah. Sebagaimana policy itu dapat dilakukan pemerintah dengan melakukan tindakan-tindakan.

### **Tahapan Kebijakan Publik**

Secara normatif proses kebijakan memang digambarkan sebagai sebuah siklus yang bermula dari: (1) agenda setting (atau bahkan dari identifikasi masalah-masalah publik), (2) pemilihan alternatif kebijakan, (3) formulasi kebijakan, (4) implementasi kebijakan (termasuk monitoring), dan (5) evaluasi kebijakan yang kemudian memberi *feedback* pada proses awal atau pada tahap lainnya. Gambaran secara normatif ini sesungguhnya ditujukan untuk mempermudah

kita dalam memahami proses kebijakan publik. Dari proses tersebut kita bisa mempelajari tentang peran dan interaksi antara konstitusi, legislatif, kelompok kepentingan dan administrasi publik dalam proses kebijakan publik.

Secara umum tahapan-tahapan dalam pembuatan kebijakan digambarkan sebagai suatu siklus yang mengandung formulasi dari: (1) disadarinya masalah yang memerlukan intervensi kebijakan; lalu bagaimana (2) mendefinisikan permasalahan sebenarnya, yakni mencari penyebab atau akar permasalahan, bukan akibat yang timbul dari masalah tersebut; selanjutnya (3) mengidentifikasi solusi-solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut. Dari berbagai solusi yang ada, kemudian (4) dievaluasi opsi-opsi yang paling memungkinkan untuk dilakukan dengan mempertimbangkan dampaknya. Dari hasil evaluasi tersebut, maka dipilih opsi yang terbaik dalam bentuk sebuah kebijakan. Kebijakan tersebut itulah yang nantinya akan diimplementasikan dalam bentuk program-program sebagai bentuk intervensi nyata pemerintah terhadap permasalahan publik. Hasil implementasi akan dievaluasi apakah benar program-program yang telah dilaksanakan tersebut dapat mengatasi permasalahan sebagaimana yang dimaksud atau tidak, dan seterusnya.

Menurut William N. Dunn, tahapan-tahapan pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut.

**Gambar 1 Tahapan Penetapan Kebijakan**



- a. Perumusan masalah, membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebab yang bertentangan dan merancang pekuang-peluang kebijakan yang baru.
- b. Formulasi kebijakan, peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternative, termasuk melakukan sesuatu. Peramalan dapat menguji masa depan

yang potensial dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan dan mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan.

c. Rekomendasi kebijakan, rekomendasi membuah pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administrasi bagi implementasi kebijakan.

d. Implementasi kebijakan, pemantauan/ atau monitoring menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mengenai akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya.

e. Evaluasi kebijakan, membuah pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan; tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

### Formulasi Kebijakan Publik

Perumusan masalah merupakan langkah awal dalam pembuatan suatu kebijakan publik. Menurut William N. Dunn suatu perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (agenda setting) . Hal tersebut menyimpulkan bahwa kebijakan publik dibuat dikarenakan adanya masalah publik yang terjadi, sehingga permasalahan tersebut dapat diantisipasi dan mencapai tujuan yang diharapkan.

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses dapat dipandang dalam dua macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang apa yang

harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih.

Merumuskan masalah publik yang benar dan tepat dapat didasarkan atau melihat dari karakteristik masalah publik, yaitu:

1. Saling ketergantungan (interdependence) antara berbagai masalah.
2. Subyektivitas dari masalah kebijakan.
3. Artificiality masalah.
4. Dinamika masalah kebijakan.

Merumuskan masalah dapat dikatakan tidaklah mudah karena sifat dari masalah publik bersifat kompleks. Oleh sebab itu lebih baik dalam merumuskan masalah mengetahui lebih dulu karakteristik permasalahannya. Pertama, suatu masalah tidak dapat berdiri sendiri oleh sebab itu, selalu ada keterkaitan antara masalah yang satu dengan yang lain. Sehingga dari hal tersebut mengharuskan dalam analisis kebijakan untuk menggunakan pendekatan holistik dalam memecahkan masalah dan dapat mengetahui akar dari permasalahan tersebut.

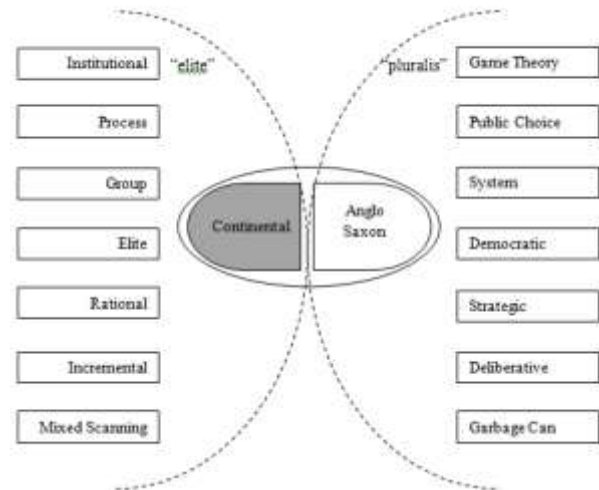
Kedua, masalah kebijakan haruslah bersifat subyektif, dimana masalah tersebut merupakan hasil dari pemikiran dalam lingkungan tertentu. Ketiga, yaitu suatu fenomena yang dianggap sebagai masalah karena adanya keinginan manusia untuk mengubah situasi. Keempat, suatu masalah kebijakan solusinya dapat berubah-ubah. Maksudnya adalah kebijakan yang sama untuk masalah yang sama belum tentu solusinya sama, karena mungkin dari waktunya yang berbeda atau lingkungannya yang berbeda.

### Model-Model Formulasi Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang rumit. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-

model perumusan kebijakan publik untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut.

**Gambar 2 Model Perumusan Kebijakan**



Pada dasarnya ada empat belas macam model perumusan kebijakan, dan keempat belas model tersebut dikelompokkan kedalam dua model yaitu model elite dan model pluralis. Model elite merupakan model yang dipengaruhi kontinentalis yang terdiri dari model kelembagaan (*institutional*), model proses (*process*), model kelompok (*group*), model elit (*elite*), model rasional (*rational*), model inkremental (*incremental*) dan model pengamatan terpadu (*mixed scanning*). Sementara model pluralis yaitu model yang dipengaruhi oleh anglo-saxonis yaitu model teori permainan (*game theory*), model pilihan publik (*public choice*), model sistem (*system*), model demokratis (*democratic*), model deliberatif (*deliberative*), model strategis (*strategic*), dan model tong sampah (*garbage can*).

### Latar Belakang Kebijakan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) di Kota Surabaya

Fokus dari penelitian ini adalah kaitan yang erat antara latar belakang dibentuknya Perda No. 2 Tahun 2015 tentang Retribusi

Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing di Kota Surabaya dengan salah satu tujuan dari otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang akan membuka peluang daerah untuk memaksimalkan Pendapatan Asli Daerah.

Pemilihan retribusi perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (yang kemudian disingkat IMTA) dilakukan dengan pertimbangan pemberian perpanjangan IMTA sudah merupakan kewenangan pemerintah daerah berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Disamping itu, penambahan jenis retribusi ini relatif tidak menambah beban masyarakat, mengingat bahwa retribusi perpanjangan IMTA hanya merupakan pengalihan kewenangan pungutan pemerintah.

Bahwa penerbitan perpanjangan izin mempekerjakan tenaga kerja asing yang lokasi kerjanya lintas kabupaten/kota yang merupakan urusan Pemerintahan Daerah yang memenuhi kriteria sebagai Retribusi Perizinan Tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 150 huruf C Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Selain untuk mengantisipasi adanya penyerahan fungsi pelayanan dan perizinan kepada daerah, peraturan pemerintah ini juga bertujuan untuk menambah sumber pendapatan bagi pemerintah daerah dalam rangka mendanai fungsi pelayanan dan perizinan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Bila berbicara tentang TKA di daerah provinsi maupun kabupaten / kota, fungsi dari pemerintah itu sendiri memiliki kewenangan yang berada di pihak pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota, sehingga masalah ketenagakerjaan ditempatkan dalam struktur organisasi dan tata kerja dalam struktur “dinas”.

Karena sebelumnya kota Surabaya belum mempunyai peraturan sendiri terkait

retribusi perpanjangan IMTA, maka penarikan retribusi perpanjangan IMTA ini dilakukan oleh Provinsi yang kemudian masuk ke kas Provinsi Jawa Timur. Kemudian dengan diterbitkannya Perda No. 2 Tahun 2015 Surabaya dapat dengan sendiri mengatur retribusi perpanjangan IMTA dimana subjek retribusi adalah para perusahaan yang mempekerjakan TKA dengan objek TKA itu sendiri sesuai wilayah kerjanya.

Sebelum disahkannya Perda No. 2 Tahun 2015, kota Surabaya menempati urutan teratas dalam jumlah TKA di Jawa Timur Berdasarkan IMTA Perpanjangan. Sebanyak 34,4% pada tahun 2014 dan meningkat menjadi 49,39% pada tahun 2015. Hal ini tentu membuat Pemkot Kota Surabaya menjadi sangat urgent untuk segera memiliki Perda tersendiri yang mengatur tentang retribusi perpanjangan IMTA mengingat penarikan retribusi perpanjangan IMTA selama ini dilakukan oleh Provinsi, tanpa terkecuali wilayah kerja TKA adalah di kota Surabaya. Detail lebih lanjut selengkapnya disajikan pada tabel berikut.

**Tabel 1 Keberadaan TKA di Jawa Timur Berdasarkan IMTA Perpanjangan Tahun 2014-2015 Menurut Kabupaten/Kota**

No	Kab/Kota	Penggunaan TKA												
		Jml Pusaha Pguna	2014				Jml Pusaha Pguna	2015						
			Jumlah TKA					Jumlah TKA						
L	P	Jml	%	L	P	Jml	%							
1	Kab Bangkalan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2	Kab Banyuwangi	1	3	0	3	0	21	0	0	0	0	0	0	0
3	Kab Bojonegoro	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	Kab Gresik	43	69	24	93	6	63	52	108	0	108	13	11	13
5	Kab Jember	3	26	7	33	2	35	6	18	0	18	4	2	18
6	Kab Jombang	5	23	16	39	2	78	6	11	4	15	1	1	1
7	Kota Kediri	1	3	1	4	0	29	0	1	0	1	0	1	0
8	Kab Kediri	2	10	1	11	0	78	4	4	0	4	4	0	4
9	Kab Lamongan	3	13	2	15	1	10	3	4	0	4	4	0	4
10	Kab Lumajang	1	3	0	3	0	21	3	4	0	4	0	4	0
11	Kab Bondowoso	1	21	0	2	0	14	0	0	0	0	0	0	0
12	Kota Malang	7	34	27	61	4	35	9	20	6	26	3	16	3
13	Kab Malang	3	12	0	12	0	86	0	0	0	0	0	0	0
14	Kab Mojokerto	38	203	39	242	17	3	1	1	0	1	1	0	1
15	Kab Nganjuk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	Kab Paciran	1	7	2	9	0	64	1	3	0	3	0	3	0
17	Kab Pasuruan	23	41	7	48	3	42	1	0	1	1	0	1	0
18	Kota Probolinggo	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19	Kab Probolinggo	1	1	0	1	0	0	3	4	0	4	0	4	0
20	Kab Sidoarjo	65	244	62	306	21	8	8	9	0	9	1	9	1
21	Kab Situbondo	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0
22	Kota Surabaya	142	330	152	482	34	4	198	307	100	407	49	39	49
23	Kab Ngawi	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24	Kab Tuban	1	0	2	2	0	14	2	2	0	2	0	2	0
25	Kab Blitar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	Kab Madun	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
27	Kota Pasuruan	2	10	7	17	1	21	0	0	0	0	0	0	0
28	Kab Tulungagung	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
29	Kota Madun	1	2	0	2	0	14	1	0	1	1	0	1	0
30	Kota Mojokerto	1	0	1	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0
31	Kab Trenggalek	1	2	0	2	0	14	0	0	0	0	0	0	0
32	Kab Ponorogo	1	1	2	3	0	21	0	0	0	0	0	0	0
33	Kab Pamekasan	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
34	Kab Sumenep	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
35	Kab Sampan	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
36	Kab Magetan	1	0	2	2	0	14	0	0	0	0	0	0	0
37	Kota Blitar	1	1	1	2	0	14	0	0	0	0	0	0	0
38	Kota Batu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
39	Provinsi Jatim	52	0	0	0	0	0	102	190	24	214	25	97	25
	<b>Jumlah</b>	<b>408</b>	<b>1.042</b>	<b>360</b>	<b>1.402</b>	<b>99.95</b>	<b>402</b>	<b>689</b>	<b>135</b>	<b>824</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

(Sumber : Bidang Penempatan dan Tenaga Kerja, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur)



Sesuai ketentuan Pasal 150 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jenis retribusi daerah dapat ditambah sepanjang memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang. Penambahan jenis retribusi daerah tersebut ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Adanya peluang untuk menambah jenis retribusi dengan peraturan pemerintah dimaksudkan untuk mengantisipasi penyerahan fungsi pelayanan dan perizinan kepada daerah yang juga diatur dengan peraturan pemerintah.

Dalam peraturan pemerintah ini, ditetapkan 2 jenis retribusi baru, yaitu Retribusi Pengendalian Lalu Lintas dan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) yang kemudian disebut sebagai Peraturan Pemerintah No. 97 Tahun 2012. Retribusi pengendalian lalu lintas merupakan salah satu cara pembatasan lalu lintas kendaraan bermotor pada ruas jalan tertentu, koridor tertentu, atau kawasan tertentu pada waktu tertentu dengan tingkat kepadatan tertentu. Retribusi perpanjangan IMTA merupakan pemberian perpanjangan IMTA oleh gubernur atau bupati/walikota atau pejabat yang ditunjuk kepada pemberi kerja tenaga kerja asing yang telah memiliki IMTA dari menteri yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan atau pejabat yang ditunjuk. Pungutan perpanjangan IMTA sebelumnya merupakan PNBP yang dengan peraturan pemerintah ini ditetapkan sebagai retribusi.

Terlepas dari permasalahan TKA yang ada di Surabaya, era Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) menjadikan persaingan pencari kerja menjadi semakin ketat. Bagaimana tidak, bukan hanya kegiatan ekspor-impor barang dan jasa saja tapi para TKA kini telah diberikan kesempatan luas untuk bekerja di negara kita tak lain tetap mengikuti peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena Surabaya merupakan salah satu kota terbesar di Indonesia, dikhawatirkan jumlah dari mereka akan sangat sulit dikendalikan apalagi kualitas mereka yang bisa dibilang diatas rata-rata orang kita sendiri. Namun kenyataannya tidak demikian, di kota Surabaya ini terbilang jumlahnya masih bisa dikendalikan.

Salah satu upaya yang sering dilakukan Disnaker sebagaimana yang dimaksud dinas terkait dengan permasalahan tenaga kerja di kota Surabaya ini adalah mengadakan sidak. Fungsinya yaitu sidak sebagai bagian dari pemeriksaan apakah di perusahaan itu ada TKA yang bekerja dan apakah ada kelengkapan dokumen seperti surat IMTA atau dokumen-dokumen lain yang terkait yang mana semua harus diperlihatkan seperti KITAS (Kartu Izin Tinggal Sementara), Passport, IMTA, RPTKA (Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing). Jika ada yang tidak lengkap maka akan diberikan teguran hingga yang paling fatal adalah dideportasi dari pihak imigrasi. Jadi, adanya kegiatan sidak dari bakesbang linmas ini diharapkan perusahaan-perusahaan yang mempekerjakan TKA bisa lebih tertib dalam mentaati peraturan yang berlaku.

Selain itu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Kota Surabaya adalah dengan dibentuknya Tim Pengawasan Orang Asing (Tim PORA) yang telah dibentuk sejak tahun 2013. Tim ini terdiri atas perwakilan beberapa lembaga yang tugasnya terkait dengan aktivitas orang asing. Yakni gabungan tim yang terdiri dari Imigrasi, Pajak, Dinas Tenaga Kerja, Kejaksaan, Polisi, TNI, serta beberapa instansi lain. Sistem kerja timpora hampir mirip dengan penyidik di kepolisian maupun kejaksaan.

Pengawasan TKA juga dilakukan melalui pengecekan lapangan. Setelah ada pengajuan perpanjangan IMTA, Petugas Fungsional Pencari Kerja (PFPK) turun ke lapangan untuk pengecekan langsung. Petugas akan memeriksa apakah keberadaan TKA tersebut sudah sesuai dengan izin yang diajukan. Misalnya, jika TKA mengantongi izin menjadi tenaga ahli, tapi fakta di lapangan tidak sesuai dengan posisi yang diajukan, maka IMTA akan dicabut. Lain lagi dengan permasalahan TKA yang berbeda tempat tinggal dan wilayah kerjanya harus segera melapor ke Dinas Tenaga Kerja.

## **Tabel 2 Jumlah TKA dengan Laporan Keberadaan di Surabaya**



Tahun	Jumlah TKA dengan Laporan Keberadaan
2015	304
2016	348
2017	154 (Per Juni 2017)

(Sumber : Dinas Tenaga Kerja Kota Surabaya)

Menurut tabel di atas, hingga Juni 2017 ada 154 TKA yang telah melaporkan keberadaannya di Surabaya namun mereka tidak bekerja di Surabaya, hanya bertempat tinggal saja. Kemudian tahun 2016 lalu, ada sebanyak 348 TKA yang melaporkan keberadaannya di Surabaya. Angka itu meningkat jika dibandingkan dengan tahun 2015 lalu yang hanya 304 orang. TKA yang hanya melakukan lapor tinggal tersebut bisa disebut wajar sebab biasanya TKA mencari lokasi tempat tinggal dengan fasilitas lengkap. Surabaya sebagai ibu kota provinsi tentu punya banyak fasilitas yang menarik minat TKA itu sendiri untuk memilih hunian.

TKA yang nantinya akan bertempat tinggal di wilayah tertentu wajib memiliki Kartu Ijin Tinggal Terbatas (yang kemudian disingkat KITAS), sebelum bernama KITAS namanya adalah Kartu Ijin Menetap Sementara (KIMS). Selain itu ada lagi yang disebut Kartu Ijin Tinggal Tetap (yang kemudian disingkat KITAP). Permohonan KITAS dan KITAP diajukan kepada Kepala Kantor Imigrasi atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal orang asing. Ini berarti, untuk mendapatkan KITAP, seorang TKA yang memiliki KITAS harus telah tinggal lebih dari 3 (tiga) tahun berturut-turut di Indonesia, telah menandatangani Pernyataan Integrasi kepada Pemerintah Republik Indonesia, dan menduduki jabatan sebagai pemimpin tertinggi perusahaan atau kepala perwakilan perusahaan asing yang beroperasi di Indonesia.

Pada umumnya TKA di Surabaya bekerja pada sektor-sektor tertentu saja. Selain itu, TKA harus memiliki kompetensi khusus untuk pekerjaan setingkat manajer sehingga tidak mungkin TKA bekerja di sini untuk pekerjaan-pekerjaan kasar seperti bekerja sebagai buruh karena kegiatan itu dianggap ilegal bagi TKA.

**Tabel 3 Perusahaan Pengguna TKA di Jawa Timur berdasarkan IMTA Perpanjangan Tahun 2016-2017 Menurut Kelompok Jabatan**

No	Kelompok Jabatan	Perusahaan Pengguna			
		2016		2017	
		Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase
1	Manajerial	361	25,75%	237	28,76%
2	Professional Manufacture	666	47,50%	338	41,02%
3	Kesehatan	57	4,07%	15	1,82%
4	Pendidikan	263	18,76%	198	24,03%
5	Restaurant	48	3,42%	32	3,88%
6	Rohaniwan	7	0,50%	4	0,49%
Jumlah		1.402	100%	824	100%

(Sumber : Bidang penempatan dan tenaga kerja Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur)

Menurut data yang ada di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2016-2017 secara keseluruhan TKA paling banyak bekerja di level atas dengan posisi professional manufacture dengan rata-rata persentase sebanyak 44.26% yang dimana perusahaan manufaktur ini menitikberatkan pada proses pengolahan bahan-bahan mentah menjadi sebuah produk, seperti halnya sebuah pabrik. Kemudian disusul dengan posisi sebagai manajer di perusahaan-perusahaan dengan rata-rata persentase 27.25%. Hal ini membuktikan bahwa posisi TKA di Jawa Timur keseluruhannya berada di sektor-sektor formal dengan jabatan level atas. Kemudian tiga teratas terakhir ada bidang pendidikan sebesar 21.39% yang mana kebanyakan merupakan tenaga pengajar bahasa asing karena beberapa kota di Jawa Timur juga memiliki lembaga-lembaga kursus maupun sekolah internasional. Selanjutnya disusul dengan bidang kuliner seperti chef restoran dengan persentase 3.65% dan yang terakhir rohaniwan yang hanya 1%.

### **Proses Perumusan Kebijakan Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2015 Tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA)**

Peraturan Daerah (Perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan

pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.

Kedudukan dan fungsi perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah.

Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap perancang perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang UU Pemerintahan Daerah, UU tentang Perundang-undangan, Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang perda.

Proses perumusan kebijakan pengenaan retribusi perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) di kota Surabaya sudah sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam undang-undang maupun peraturan yang berlaku, dimana proses perumusan penetapan hingga pengenaan langsung terhadap retribusi IMTA diberlakukan.

Langkah awal yang diambil oleh Disnaker Kota Surabaya yaitu melakukan studi banding ke Disnaker Provinsi Jawa Timur yang sebelumnya memiliki otoritas penarikan retribusi perpanjangan IMTA di seluruh wilayah Jawa Timur, kecuali bagi daerah Kabupaten/Kota yang memang sudah memiliki Perda sendiri terkait penarikan retribusi perpanjangan IMTA. Untuk Dispendukcapil juga diturutsertakan karena menyangkut dokumen kependudukan, yaitu wilayah bekerja serta tempat tinggal TKA. Setelah semua data-data penting itu dikumpulkan berupa jumlah TKA, dengan sendirinya akan terpilah TKA mana saja yang masuk di wilayah Surabaya. Tentu dengan hal ini akan memudahkan Disnaker Kota Surabaya dalam mengurus sendiri wilayah kerjanya.

Kota Batam memang dikenal sebagai salah satu wilayah di Indonesia dimana banyak jumlah TKA yang dipekerjakan. Maka dari itu langkah pasti yang diambil adalah melakukan adopsi kebijakan dari wilayah tersebut sebagai tolak ukur. Ibu Irna Pawanti juga membenarkan bahwa adopsi ke daerah lain adalah proses yang paling sederhana mengingat untuk merumuskan Perda retribusi perpanjangan IMTA ini sudah banyak daerah-daerah yang menggunakan, jadi tinggal disesuaikan saja dengan kondisi di Surabaya. Langkah yang terakhir yaitu dibahas di DPRD setelah semua hasil dari studi banding dikumpulkan dan dipilah untuk mendapatkan rumusan yang tepat.

Pada dasarnya proses perumusan kebijakan ini telah ditentukan langsung oleh DPRD. Selain itu, komponen-komponen yang harus dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan ini adalah jumlah TKA itu sendiri, sebagai bentuk terhadap sesuatu yang akan dikendalikan melalui peraturan retribusi perpanjangan IMTA ini. Semakin banyak jumlah TKA, maka sangat perlu adanya bentuk pengendalian berupa peraturan serta pengawasan yang harus ditingkatkan. Kemudian komponen yang harus diperhatikan antara lain harus ada kisaran jumlah yang tepat dari TKA itu sendiri sebagai objek.

Sejak diberlakukannya kebijakan retribusi perpanjangan IMTA di Surabaya akhir 2015 lalu, ada sebanyak 4.996 orang TKA yang wilayah kerjanya di Surabaya pada pertengahan tahun 2017. Sedangkan yang ditunjukkan pada Tabel III.2 bahwa TKA yang bermukim di Surabaya namun beda wilayah kerja adalah sebanyak 154 orang yang melapor ke Disnaker. Hal ini berarti sisanya ada sebanyak 4.842 orang TKA yang wilayah kerja sekaligus bertempat tinggal di Surabaya (Sumber: Disnaker Kota Surabaya). Hampir 5.000 orang TKA yang berada di Surabaya ini tentu adalah jumlah yang cukup besar. Dibuatnya peraturan atas kebijakan retribusi perpanjangan IMTA ini memang dianggap cukup tepat dan diharapkan tujuan pengendaliannya ini tercapai. Selain itu kebijakan ini juga akan berdampak bagi PAD Surabaya.

Terlepas dari pengendalian jumlah TKA serta retribusi perpanjangan IMTA,

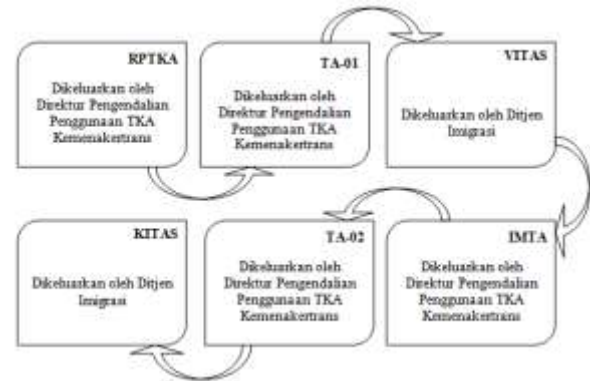
sesungguhnya pihak perusahaan selaku pemberi kerja yang akan memperpanjang IMTA bagi TKA yang dipekerjakan (kecuali di bagian Instansi Pemerintah, Badan-Badan Internasional dan Perwakilan Negara Asing). Dalam praktik di lapangan, untuk mempekerjakan TKA yang baru pertama kali ke Indonesia, pemberi kerja harus memiliki Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) yang merupakan dasar mendapatkan IMTA. RPTKA ini sekurang-kurangnya memuat alasan penggunaan TKA, jabatan dan/atau kedudukan TKA dalam struktur organisasi perusahaan yang bersangkutan, dan penunjukkan tenaga kerja warga Negara Indonesia sebagai pendamping TKA yang dipekerjakan.

Pemberi kerja TKA yang akan mengurus IMTA, terlebih dahulu harus mengajukan permohonan kepada Direktur Pengendalian Penggunaan TKA Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans) untuk mendapatkan rekomendasi visa (TA-01). Apabila permohonan telah memenuhi syarat, Direktur Pengendalian Penggunaan TKA Kemenakertrans harus menerbitkan TA-01 dan menyampaikan kepada Direktur Lalu Lintas Keimigrasian (Lantaskim), Direktorat Jenderal (Ditjen) Imigrasi dalam waktu selambat-lambatnya pada hari berikutnya dengan ditembuskan kepada pemberi kerja TKA. Ditjen Imigrasi telah mengabulkan permohonan visa untuk dapat bekerja atas nama TKA yang bersangkutan dan menerbitkan surat pemberitahuan tentang persetujuan pemberian Visa Tinggal Terbatas (VITAS), maka pemberi kerja TKA mengajukan permohonan IMTA.

Permohonan IMTA diajukan kepada direktur pengendalian penggunaan TKA Kemenakertrans. Dalam pengurusan IMTA ini dikenakan dana kompensasi yang sering disebut Dana Pengembangan Keahlian Dan Keterampilan (DPKK) sebesar USD 100 per bulan per jabatan untuk setiap TKA yang dipekerjakan dan dietorkan ke Kas Negara melalui Bank Jatim. DPKK merupakan syarat mutlak diterbitkannya IMTA. Direktur Pengendalian Penggunaan TKA Kemenakertrans kemudian menerbitkan rekomendasi imigrasi (TA-02) dan

menyampaikan kepada Ditjen Imigrasi. Bila Ditjen Imigrasi mengabulkan permohonan TA-02, barulah TKA mendapat Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS). KITAS ini seperti kartu identitas diri sebagai TKA yang dipekerjakan. Berikut adalah alur permohonan IMTA baru yang diolah penulis kedalam bagan-bagan agar lebih mudah dipahami.

**Gambar 3 Alur Permohonan IMTA Baru**



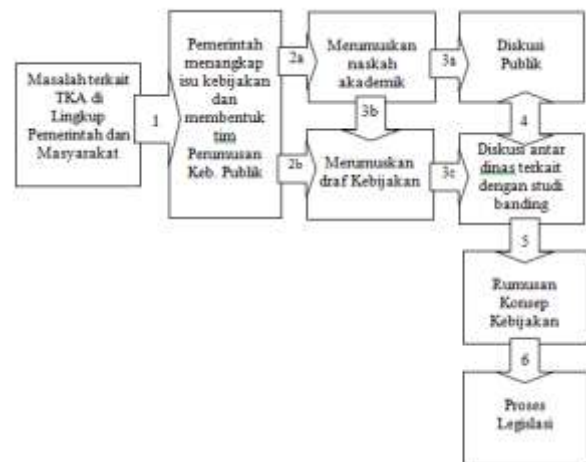
Proses untuk perpanjangan IMTA yaitu pertama-tama pemohon mengumpulkan berkas melalui UPTSA di Menur ataupun di Siola. Kemudian kelengkapan dokumen ditindaklanjuti dengan memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

1. Surat permohonan resmi dari direktur kepada kepala Dinas Tenaga Kerja Kota Surabaya melalui UPTSA;
2. Alasan perpanjangan IMTA;
3. Formulir perpanjangan IMTA;
4. Copy IMTA yang masih berlaku;
5. Copy keputusan RPTKA yang masih berlaku;
6. Paspor TKA yang masih berlaku;
7. Pas photo berwarna dengan latar belakang warna merah ukuran 4 x 6 cm sebanyak 2 (dua) lembar;
8. Copy bukti wajib lapor ketenagakerjaan yang masih berlaku sesuai dengan Undang - Undang Nomor 7 Tahun 1981;
9. Copy perjanjian kerja atau perjanjian melakukan pekerjaan;
10. Copy gaji / upah TKA;
11. Copy Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) bagi TKA yang berkerja lebih dari 6 (enam) bulan;
12. Copy NPWP bagi pemberi kerja;
13. Bukti polis asuransi di perusahaan asuransi berbadan hukum Indonesia;

14. Copy bukti kepersertaan ikut program Jaminan Sosial Nasional bagi TKA yang bekerja lebih dari 6 (enam) bulan;
15. Copy Surat Penunjukan TKI pendamping;
16. Laporan realisasi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan dalam rangka alih teknologi disertai dengan copy bukti sertifikat pelatihan dan / atau sertifikat kompetensi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan;
17. Rekomendasi jabatan yang akan diduduki oleh TKA dari instansi teknis sesuai dengan peraturan yang berlaku di instansi teknis terkait;
18. Laporan keberadaan Tenaga Kerja Asing sesuai dengan Pasal 58 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 Tahun 2015;

Untuk proses perpanjangan IMTA, yang pertama dilakukan adalah melengkapi dokumen yang terkait. Setelah dokumen terlengkapi, maka langsung dibawa ke Disnaker setempat yang kemudian diverifikasi kembali oleh bidang P3TK melalui aplikasi online dari Kemenaker. Langkah selanjutnya yaitu Petugas Fungsional Pencari Kerja (PFPK) melakukan pengecekan ke lapangan terhadap pemohon perpanjangan IMTA. Setelah disetujui maka akan ada penandatanganan SKRD dari Disnaker dan dikembalikan lagi ke UPTSA. Langkah terakhir pemohon dapat membayar langsung ke Bank Jatim berupa biaya retribusi sebesar \$100.00 (seratus dollar amerika serikat per orang per bulan) dan mendapat bukti pembayaran berupa Surat Setoran Retribusi Daerah (SSRD). Kemudian hanya menunggu penerbitan yang dikeluarkan oleh Disnaker dan IMTA perpanjangan bisa langsung diambil melalui UPTSA.

**Gambar 4 Proses Perumusan Kebijakan Retribusi Perpanjangan IMTA**



#### 1. Masalah terkait TKA di Lingkup Pemerintah dan Masyarakat

Munculnya isu kebijakan yang dapat bermula dari isu di masyarakat atau muncul sebagai akibat munculnya kebijakan sebelumnya. Isu yang disebut “baru” termasuk di dalamnya masalah yang berpotensi muncul di masa depan, atau visi dari Pimpinan Administrasi Publik (Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota, Menteri) yang perlu diwadahi dalam suatu kebijakan publik.

Penyusunan Perda dimulai dengan merumuskan masalah yang akan diatur, untuk itu harus menjawab pertanyaan “Apa masalah sosial yang akan diselesaikan?”. Masalah sosial yang akan diselesaikan pada dasarnya akan terbagi dalam dua jenis. Pertama, masalah sosial yang terjadi karena adanya perilaku dalam masyarakat yang bermasalah. Kedua, masalah sosial yang disebabkan karena aturan hukum yang ada tidak lagi proporsional dengan keadaan masyarakatnya. Masalah sosial ini mencakup keberadaan serta jumlah TKA yang mengkhawatirkan masyarakat khususnya para pencari kerja.

#### 2. Pemerintah Menangkap Isu Kebijakan Dan Membentuk Tim Perumusan Kebijakan Publik

Pemerintah menangkap isu terkait TKA tersebut dan membentuk Tim Perumus Kebijakan, yang terdiri atas pejabat birokrasi terkait dan ahli kebijakan publik. Tim ini kemudian secara paralel merumuskan (2a) naskah akademik dan (2b) merumuskan draf kebijakan.

#### 3. Merumuskan Naskah Akademik & Merumuskan Draft Kebijakan

(3a) Rumusan naskah akademik didiskusikan bersama publik terkait (biasanya disebut sebagai stakeholders forum dengan pola focused group discussion). Diskusi publik yang baik diselenggarakan minimal sebanyak 3 kali untuk proses mengecek ulang calon kebijakan, termasuk mengecek bahwa kebijakan akan didukung oleh publik. Kemudian, (3b) secara paralel materi di atas dipergunakan sebagai materi pokok pengembangan draf kebijakan yang dikerjakan oleh Tim Perumus Kebijakan, dan draf kebijakan ini dibawa ke dalam diskusi antar dinas (departemen) terkait. Untuk catatan, draf kebijakan yang detail tidak selalu harus dibawa kepada diskusi publik karena publik hanya efektif jika dihadapkan dengan isu-isu strategis dan makro daripada teknis atau detail.

Secara sederhana harus dapat dijelaskan siapa lembaga pelaksana aturan, kewenangan apa yang diberikan padanya, perlu tidaknya dipisahkan antara organ pelaksana peraturan dengan organ yang menetapkan sanksi atas ketidak patuhan, persyaratan apa yang mengikat lembaga pelaksana, apa sanksi yang dapat dijatuhkan kepada aparat pelaksana jika menyalahgunakan wewenang. Rumusan permasalahan pada masyarakat akan berkisar pada siapa yang berperilaku bermasalah, jenis pengaturan apa yang proporsional untuk mengendalikan perilaku bermasalah tersebut, jenis sanksi yang akan dipergunakan untuk memaksakan kepatuhan. Kerangka berfikir di atas, akan menghasilkan sebuah draf tentang penataan kelembagaan yang menjadi pelaksana. Pada tingkat Kabupaten/Kota, harus sudah dapat dijelaskan, dinas/kantor mana yang akan bertanggung jawab melaksanakan perda tersebut sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang mana adalah Dinas Tenaga Kerja Kota Surabaya.

#### 4. Diskusi Publik dan Diskusi Antar Dinas Terkait dengan Studi Banding

Dinas Tenaga Kerja Kota Surabaya melakukan studi banding ke Provinsi dimana pemungutan retribusi sebelumnya dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur. Selanjutnya kepada pihak Imigrasi yang merupakan gerbang awal masuknya orang

asing. Yang terakhir yaitu studi banding dengan kegiatan pengumpulan data di suatu daerah yang telah memiliki Perda terkait IMTA, disini yang dituju adalah Kota Batam. Hasil diskusi publik antar dinas terkait akan dipadukan dengan diskusi antar instansi yang akan menjadi Rumusan Konsep Kebijakan.

#### 5. Rumusan Konsep Kebijakan dengan Proses Legislasi

Tahap ini kemudian dibawa pada proses legislasi. Perjalanan akhir dari perancangan sebuah draf kebijakan adalah tahap pengesahan yang dilakukan dalam bentuk penandatanganan naskah sebagai Raperda oleh pihak pemerintah daerah dengan DPRD. Dalam konsep hukum, perda tersebut telah mempunyai kekuatan hukum materiil (*materiele rechtskracht*) terhadap pihak yang menyetujuinya. Sejak ditandatangani, maka rumusan hukum yang ada dalam Perda No. 2 Tahun 2015 tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing di Kota Surabaya tersebut sudah tidak dapat diganti secara sepihak.

### **Model Formulasi Kebijakan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) di Kota Surabaya**

Untuk melakukan perumusan kebijakan publik, terdapat beberapa model yang dapat digunakan. Salah satu model yang digunakan adalah Model Kelembagaan (*Institutional*). Dimana model ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik pada dasarnya lebih mengutamakan fungsi-fungsi setiap kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat dalam memformulasikan kebijakan. Jadi, apa pun yang dibuat pemerintah dengan cara apa pun adalah kebijakan publik.

Model kelembagaan lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik. Prosesnya mengandaikan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga-lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan di mana kebijakan itu diterapkan

Ini adalah model yang paling sempit dari sederhana di dalam formulasi kebijakan publik Menurut Thomas R. Dye, ada tiga hal yang membenarkan tentang pendekatan teori ini, yaitu ;

1) Pemerintah Memang Sah dalam Membuat Kebijakan Publik.

Dinas Tenaga Kerja selaku pemilik tugas pokok dan fungsi ketenagakerjaan adalah komponen satu-satunya dalam perumusan kebijakan yang sah terhadap pengaturan tenaga kerja itu sendiri. Sedangkan Pemerintah Kota Surabaya selaku perangkat daerah berdasarkan ketentuan Pasal 140 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa :

1. Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/ Walikota.
2. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/ Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.
3. Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/ Walikota diatur dengan Peraturan Presiden.

Sedangkan dalam Pasal 141 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa :

1. Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.
2. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Peranan Kepala Daerah beserta seluruh perangkatnya memang sangat dibutuhkan dalam pembuatan suatu produk

perundang-undangan seperti Peraturan Daerah karena apabila Peraturan Daerah tersebut telah disahkan, maka yang menjalankan peraturan tersebut adalah Kepala Daerah sebagai kepala pemerintahan di mana ia memimpin, Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya membuat Peraturan Daerah tentunya dibantu oleh perangkat daerah yang berkompeten di bidang tersebut, oleh karena itu keberadaan bagian hukum dalam suatu pemerintahan daerah merupakan hal yang mutlak tetapi tentunya harus diimbangi dengan kemampuan yang maksimal utamanya kemampuan untuk membuat suatu rancangan peraturan daerah. Jadi hakekatnya segala kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah sah di mata hukum dan berlaku di seluruh wilayah Kota Surabaya.

2) Formulasi Kebijakan Publik yang Dibuat oleh Pemerintah Bersifat Universal (Umum).

Bahwasanya semua formulasi kebijakan publik yang dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya akan menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah Kota Surabaya atau instansi yang bersangkutan. Seluruh TKA yang wilayah kerjanya di Surabaya wajib mentaati tanpa terkecuali.

3) Pemerintah Memonopoli/Menguasai Fungsi Pemaksaan (Koersi) dalam Kehidupan Bersama.

Kebijakan retribusi perpanjangan IMTA yang tengah berlaku saat ini akan masuk sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang nantinya akan digunakan dalam pembangunan Kota Surabaya yang lebih baik, misalnya fasilitas serta infrastruktur yang memadai bagi masyarakat.

Persoalan di bidang ketenagakerjaan khususnya TKA memang selalu beragam di setiap wilayah di Indonesia, mengingat banyak TKI di negeri ini yang masih terbilang menganggur. Namun karena beberapa sebab, mempekerjakan TKA menjadi tidak dapat terhindarkan.

Berdasarkan uraian dari hasil temuan data di lapangan yang telah disajikan dan dianalisis serta diinterpretasi pada bab sebelumnya, maka dalam Bab IV ini peneliti



menyimpulkan serangkaian hasil analisis dan interpretasi data yang bertujuan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian. Selain itu, setelah penyusunan kesimpulan, peneliti juga akan merekomendasikan saran-saran yang nantinya dapat dijadikan sebagai referensi bagi instansi terkait maupun pemerintah pada umumnya dalam perbaikan pelaksanaan kebijakan atau program yang akan datang.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan penyajian, analisis, dan interpretasi data yang telah dilakukan menunjukkan bahwa perumusan kebijakan retribusi perpanjangan IMTA di Kota Surabaya serta model apakah yang sesuai dengan model perumusan kebijakan retribusi perpanjangan IMTA di Kota Surabaya maka dapat diambil beberapa kesimpulan antara lain bahwa model formulasi kebijakan yang digunakan dalam kebijakan retribusi perpanjangan IMTA di Kota Surabaya ini adalah Model Kelembagaan (Institutional). Dimana model ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan yang dibuat sepenuhnya adalah hak pemerintah dan bersifat paksaan.

### **Saran**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan dan merujuk pada kesimpulan sebelumnya, maka saran yang bisa diberikan peneliti dalam pelaksanaan kebijakan retribusi perpanjangan IMTA di Kota Surabaya, yaitu :

1. Melihat banyaknya jumlah perusahaan di Surabaya yang mempekerjakan TKA, sebaiknya Pemkot Surabaya terus meningkatkan pelatihan-pelatihan kerja terhadap tenaga kerja lokal agar kualitas pekerja kita tetap bisa bersaing dengan TKA mengingat angkatan kerja di Surabaya sudah hamper mencapai 1,5 juta orang. Karena jika proses pendidikan ke tenaga lokal ini tidak berjalan maksimal, akhirnya perusahaan akan terus-menerus menggunakan TKA.
2. Dinas Tenaga Kerja sebaiknya turut melibatkan kelompok-kelompok kepentingan lainnya seperti perusahaan, Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO), serta pihak-pihak terkait lainnya diluar wilayah pemerintahan dalam penyusunan

kebijakan ketenagakerjaan di Kota Surabaya khususnya dalam hal retribusi. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi kesalahpahaman dengan pihak-pihak terkait tersebut.

### **Daftar Pustaka**

#### Buku

- Dye, Thomas R. 1992. *Understanding Public Policy*. US: Prentice Hall PTR
- Anderson, James E. 1978. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press
- Parsons, Wayne. 1996. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. UK: Edward Elgar Publishing Ltd
- Subarsono. 2005. *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo

#### Undang-Undang

- Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2015 tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing
- Undang-Undang No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
- Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Daerah Provinsi Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
- Peraturan Pemerintah No 97 Tahun 2012 tentang Retribusi Pengendalian Lalu Lintas dan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA)