

**POLA KOORDINASI  
DAN KINERJA KEBIJAKAN PERLINDUNGAN TKI :  
STUDI KASUS PADA TENAGA KERJA INDONESIA YANG BERASAL  
DARI JAWA TIMUR**

Anita Kristina

Jurusan Ekonomi Pembangunan-Fakultas Ekonomi & Bisnis Universitas Trunojoyo Madura  
Email: [anita.amanda.ali@gmail.com](mailto:anita.amanda.ali@gmail.com)/[anita.kristina@trunojoyo.ac.id](mailto:anita.kristina@trunojoyo.ac.id)

Abstrak : Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui pola koordinasi dalam implementasi kebijakan perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia dan kinerja atas kebijakan tersebut. Pendekatan kualitatif digunakan dalam penelitian ini. Metode yang digunakan yakni studi kasus, TKI yang berasal dari Jawa Timur (Indonesia). Data dikumpulkan melalui interview mendalam dengan aktor-aktor yang terlibat secara langsung dalam kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pola koordinasi dalam implementasi kebijakan perlindungan TKI membentuk ketidakseimbangan dan tumpang tindih dalam pengambilan keputusan, sehingga berdampak pada kinerja kebijakan yang ditunjukkan. Hasil penelitian ini didiskusikan dengan beberapa teori kebijakan dan beberapa praktek kebijakan perlindungan di beberapa negara lain. Perubahan pola koordinasi dalam implementasi kebijakan perlindungan TKI di Indonesia menjadi kebutuhan penting untuk segera dilakukan dan diyakini sebagai upaya perbaikan kinerja kebijakan.

Kata Kunci : Koordinasi, Kinerja Kebijakan, Perlindungan TKI

*Abstract : The purpose of this research is to know the pattern of coordination in the implementation of protection policy for Indonesian workers and the performance of protection policy. A qualitative approach is used in this research. The method used is case study, Indonesian Workers from East Java (Indonesian). Data were collected through in-depth interviews with actors directly involved in the protection policy. The results showed that the pattern of coordination in the implementation of the protection policy, the formed an imbalance and overlapping in decision making, so that impact on the performance of the policy shown. The results of this study are discussed with several policy theories and some safeguard policy practices in several other countries. Changes in the pattern of coordination and the implementation of the protection policy is becomes an urgent need for immediate and that is believed to be an effort to improve policy performance.*

*Key words : coordination, policy performance, protection of the Indonesian workers*

## **I. Pendahuluan**

Munculnya perhatian yang sangat besar pada persoalan perlindungan tenaga kerja migran yaitu pada abad 19. Fenomena ini juga bermunculan pada negara berkembang, yang disebabkan karena berkembangnya persoalan ketenagakerjaan. Salah satunya adalah permasalahan yang memicu kerentanan akan kesehatan dan keselamatan tenaga kerja migran. Meskipun jumlah TKI tiap tahun mengalami kenaikan, tetapi kenaikan ini juga diikuti dengan permasalahan perlindungan yang tak pernah berakhir. Jumlah TKI saat ini, Januari-Mei 2017 sebanyak 83.900 orang. Dengan tingkat pengaduan yang masuk pada BNP2TKI (Januari-Mei 2017) sebanyak 2.111 kasus. Persoalan yang dihadapi oleh TKI

sudah beralih, bukan saja pada persoalan kualitas skill/keterampilan kerja saja, namun beralih pada persoalan-persoalan perlindungan. Menurut Azmy (2012) yaitu persoalan yang dihadapi TKI berkaitan dengan penyiksaan oleh majikan baik fisik maupun mental, pemutusan hubungan kerja sepihak, kecelakaan kerja, gaji yang tidak dibayar, pelanggaran kontrak, pelecehan seksual, kerja di bawah umur, kerja yang tidak sesuai kontrak. Berbagai fenomena persoalan ini, maka TKI membutuhkan kejelasan fungsi dari kebijakan perlindungan.

Kebijakan perlindungan merupakan kumpulan program, dan dapat dikatakan sebagai inisiatif yang ditujukan untuk meningkatkan perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia (TKI). Kebijakan juga dapat diartikan sebagai intervensi pemerintah yang dibutuhkan untuk menyelesaikan persoalan yang muncul (Suharto, 2011). Jika demikian, maka kebijakan perlindungan TKI juga dimaknai sebagai upaya pemerintah dalam memberikan perlindungan atas persoalan yang ditemui oleh TKI. Kebijakan perlindungan ini diamanahkan dalam UU No. 39 Tahun 2007 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI. Beberapa Peraturan Menteri yang terkait dengan implementasi UU ini yakni Permenketrans No. 7 Tahun 2010 tentang Asuransi TKI, dengan perubahan No. 1 Tahun 2012.

Dalam peraturan menteri tersebut dijelaskan bahwa kewenangan atas penyelenggaraan asuransi adalah konsorsium asuransi yang telah memperoleh ijin dari Kementrian. Konsorsium asuransi ini kumpulan dari beberapa perusahaan asuransi yang memberikan jasa dalam penanggulangan risiko atas kerugian, kehilangan manfaat dan tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga (TKI) yang muncul akibat dari peristiwa yang tidak pasti, dikaitkan dengan hidup atau meninggalnya seseorang yang dipertanggungjawabkan, penyelesaian ganti rugi asuransi dengan bertindak untuk kepentingan tertanggung. Dengan demikian, dapat dimaknai bahwa pemerintah melalui BNP2TKI melakukan kerjasama, koordinasi dan bermitra dengan pihak konsorsium asuransi dalam implementasi kebijakan perlindungan.

Implementasi atas kebijakan perlindungan ini diberikan dalam bentuk skema asuransi yang dikelola sepenuhnya oleh konsorsium asuransi. Dengan ketentuan bahwa TKI membayar skema asuransi sebesar Rp. 400.000,-, dengan rincian Rp. 50.000,- premi untuk pra penempatan, Rp. 300.000 untuk masa penempatan, dan Rp. 50.000,- untuk purna penempatan. Dalam skema ini, calon TKI diwajibkan membayar lunas saat mengurus pendaftaran sebagai TKI. Keikutsertaan pada asuransi TKI ini menjadi syarat

keberangkatan ke negara tujuan. Premi ini juga telah menjamin TKI, saat terjadi kerentanan kesehatan, keselamatan kerja dan kematian. Sehingga, premi asuransi ini menjadi tumpuhan jaminan atas hal-hal yang merugikan TKI. Namun, sering kali jaminan atas keselamatan dalam pelatihan belum di dapatkan TKI (Crouch, 2014). Bahkan, seringkali ditemui kasus bahwa TKI belum mendapatkan perlindungan yang sesungguhnya, yaitu dikarenakan asuransi yang diberikan hanya memberikan sebatas kerugian yang dialami oleh TKI di masa pra penempatan, masa penempatan, dan purna penempatan. Artinya, masih terdapat persoalan terkait kinerja atau keberhasilan kebijakan perlindungan ini. Seperti hasil penelitian Azmy (2012) yaitu tidak ada koordinasi pihak yang bermitra di dalam proses perlindungan saat di pra penempatan, masa penempatan, dan purna penempatan. Padahal, dalam implementasinya terdapat aktor yang berperan yakni pemerintah (BNP2TKI) dan konsorsium asuransi yang berperan dalam mekanisme tertentu untuk memberikan perlindungan pada TKI.

Mekanisme perlindungan melalui pemberlakuan asuransi TKI yang diberikan oleh pemerintah atas kesehatan dan keselamatan kerja TKI. Keberhasilan atas implementasi ini ditunjukkan dari kinerja yang ditunjukkan oleh Pemerintah beserta mitra kerjanya (konsorsium asuransi). Karena keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh pelaku yang terlibat dalam proses implementasi (Mthethwa, RM, 2012), yaitu ditunjukkan dengan peran pelaku kebijakan dan pola kerjasamanya (Groenningsaeter & Riina Kiik, 2012). Kemitraan dalam kebijakan antara pemerintah dan swasta dikelola dalam kerangka kerja tertentu, dimana kerangka kerja ini dibuat sebagai layanan upaya untuk memberikan perlindungan dengan strategi tertentu (Farbenblum, 2013). Demikian juga dalam implementasi jaminan sosial TKI ini, keberhasilan atas kinerja yang dicapai dalam kebijakan perlindungan ini ditunjukkan pada pola koordinasi kemitraan yang ditunjukkan antara pemerintah (BNP2TKI) dan swasta (konsorsium asuransi). Namun bisa saja, pola kemitraan yang dibangun justru akan menurunkan kinerja kebijakan, karena meskipun bentuk kerjasama antara pemerintah dan swasta dipenuhi dengan upaya pemerintah untuk memperluas kepentingan, namun kepentingan swasta tetap dinamis, dan hal ini mempengaruhi kinerja atas kemitraan tersebut (Mouravie, 2017). Hal ini dapat terjadi adanya perbedaan kekuasaan dan status, basis nilai dan perspektif prioritas telah menjadi permasalahan terkait membangun kemitraan antara pemerintah dan swasta dalam layanan kebijakan (Ollerensha, et al, 2017).

Persoalan terkait kemitraan pengelolaan atas kebijakan perlindungan, terdapat pada pola hubungan para aktor yang terlibat dan yang terkait dalam sebuah mekanisme tertentu (Whitea & Dimitrios, 2011). Sehingga, dapat dimaknai bahwa persoalan kinerja kebijakan perlindungan TKI bisa saja disebabkan karena adanya pola koordinasi yang belum optimal. Karena adanya perbedaan kepentingan (Farbenblum, 2013). Dan seharusnya, pengelolaan dalam sebuah kemitraan seharusnya tidak didorong oleh prinsip-prinsip ekonomi, melainkan prinsip melayani (Rossi & Renato, 2014). Implikasi perubahan pola koordinasi yang tumpang tindih dalam kebijakan perlindungan membutuhkan perubahan hubungan peran Aktor (Imrohorglu, 2016). Dengan demikian, sangat perlu untuk diketahui bagaimana pola koordinasi yang sesungguhnya terjadi dalam hubungan aktor yang berada dalam pengelolaan kebijakan perlindungan TKI, sehingga dapat diketahui pula bagaimana keberhasilan kinerja kebijakan perlindungan bagi TKI saat sekarang.

## **II. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan metode studi kasus. Strategi analisisnya dengan menekankan pada kasus khusus yang terjadi pada obyek analisis. Yakni kasus khusus pada persoalan kebijakan perlindungan bagi TKI yang berasal dari Jawa Timur. Selanjutnya, mendeskripsikan domain-domain yang ditemukan dan dipetakan, kemudian menjelaskan hubungan antar domain tersebut, sehingga nantinya analisis menghasilkan hubungan antar struktur dalam sebuah fenomena tertentu. Data dikumpulkan melalui interview mendalam dengan TKI, mantan TKI yang berasal dari Jawa Timur, pihak pengambilan kebijakan bagi TKI Jawa Timur (UPT. P3TKI Jawa Timur).

## **III. Hasil dan Pembahasan**

Hasil penelitian ini diuraikan dalam tema berdasarkan temuan di lapangan, sebagai berikut :

### **Peran dan Fungsi yang Tumpang Tindih antar Aktor**

Pola kerjasama yang ditunjukkan oleh Kementrian dan BNP2TKI dalam implementasi kebijakan perlindungan menunjukkan peran dan fungsi yang saling tumpang tindih. Hal ini disebabkan karena ketidakjelasan peran pemerintah, misalnya pejabat Kementrian yang ada di tingkat Propinsi Jawa Timur banyak yang melakukan verifikasi atas dokumen dan memberikan persetujuan atas proses perekrutan yang ada di daerah/wilayah mereka. Namun, BNP2TKI yang ada di Propinsi juga memberikan persetujuan ulang atas dokumen yang sama. Bahkan, di Jawa Timur, UPT.P3TKI (Unit Pelayanan

Teknis Pelayanan Penempatan Perlindungan TKI) berfungsi sebagai BP3TKI dan juga bekerja di bawah struktural Disnakertrans Propinsi Jawa Timur. Dengan demikian, koordinasi yang terjadi sangat tumpang tindih yang dikarenakan adanya ketidakjelasan peran.

Peran masing-masing aktor yang terlibat seharusnya ada di aturan formal. Misalnya Kemenakertrans berperan sebagai regulator. Berdasarkan UU No. 39 Tahun 2004, Kementrian Tenaga Kerja memiliki tanggungjawab untuk mengelola migrasi tenaga kerja ke luar negeri di Indonesia, dan berperan untuk menetapkan standar serta mengembangkan aturan dan peraturan bagi pelaksanaan ketenagakerjaan di Indonesia. Bertanggung jawab pada perijinan serta pengawasan PPTKIS dan perusahaan asuransi (Pasal 12-26), mengurus surat izin pengerahan (SIP) (Pasal 28-40), menentukan standar untuk semua proses pra keberangkatan dan dokumen (Pasal 41-47, 62-63), dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan migran di luar negeri (Pasal 92-93). Kementrian juga bertanggungjawab atas pengembangan kerjasama internasional dalam rangka perlindungan migran, misalnya negosiasi perjanjian bilateral, serta menentukan negara mana yang dapat menerima buruh migran Indonesia (Pasal 90). Namun, dalam penelitian ini ditemukan bahwa UPT.P3TKI Jawa Timur sebagai kepanjangan tangan dari BNP2TKI dan juga dari Disnaker Jawa Timur. Sehingga, ketidakjelasan aturan main dalam koordinasi antar instansi pemerintah yang mengelola perlindungan TKI ini masih terjadi meskipun UU sudah menjelaskan.

Secara nyata, Kemenaker sebagai aktor yang paling bertanggung jawab terhadap implementasi kebijakan perlindungan TKI, karena sebagai perwakilan pemerintah yang mengeluarkan kebijakan tersebut. Peran perlindungan ini memiliki makna bahwa pemerintah mengeluarkan kebijakan sebagai bagian dari upaya perlindungan yang diberikan untuk TKI. Baik saat di pra penempatan, masa penempatan, dan purna penempatan. Namun, tanggung jawab ini terbatas pada persoalan administrative dan teknis saja. Sedangkan yang melakukan operasional secara langsung yakni konsorsium asuransi sebagai badan swasta yang bermitra. Kemenakertrans hanya memantau dan mengevaluasi operasional yang dilakukan mitranya tersebut.

Aktor pemerintah lainnya yang ikut serta dalam kebijakan perlindungan TKI yaitu BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI). Badan ini dibentuk Presiden pada tahun 2006. Bertugas untuk mendukung Kementrian Tenaga Kerja, bertanggung jawab untuk mengawasi masalah ketenagakerjaan dalam negeri serta teanga

kerja Indonesia. Badan ini bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan berkoordinasi atau dibantu oleh wakil-wakil dari semua Departemen, Badan dan Lembaga yang terkait langsung dengan urusan pekerjaan di luar negeri. Demikian pula bahwa dapat dimaknai BNP2TKI juga bertanggung jawab atas perlindungan TKI, melalui koordinasi dan terintegrasi, termasuk melakukan pemeriksaan dokumen, memberikan Pembekalan Akhir Pemberangkatan TKI, memberikan informasi kepada calon TKI, mengelola keberangkatan dan kepulangan TKI, serta melakukan penyelesaian masalah yang dihadapi TKI.

Jika dikaitkan dengan pola koordinasi, maka koordinasi secara eksplisit hanya dilakukan oleh BNP2TKI dengan penyelenggara asuransi yakni konsorsium asuransi, maka koordinasi di antara keduanya ini BNP2TKI mempunyai tugas dan kewajiban untuk memberikan aktivasi interface web SISKOTKLN (Sistem Informasi Komunikasi Tenaga Kerja Luar Negeri) kepada penyelenggara asuransi TKI, memonitor, menginformasikan secara tertulis kepada penyelenggara dan menghentikan interface web service pada penyelenggara yang terkena sanksi. Hal ini dimaknai juga bahwa pihak konsorsium asuransi turut menggunakan aktivasi SISKOKTLN yang dirancang oleh BNP2TKI untuk melakukan monitor berbagai aktivitas yang berkenaan dengan perlindungan TKI.

### **Ada “Tembok Besar” yang Menghalangi Koordinasi dengan Aktor Pemerintah di Luar Negeri**

Aktor pemerintah yang melakukan tugasnya di luar negeri yakni Kementerian Luar Negeri (Kemenlu). Namun ditemukan bahwa Kemenlu ini hanya menampung persoalan TKI, tanpa melakukan upaya menanggulangi persoalan TKI, kecuali ketika BNP2TKI meminta bantuan. Kemenlu melalui kedutaan dan konsulat di negara tujuan bertanggung jawab atas semua warga negara Indonesia yang berada di luar negeri. Berdasarkan UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI, maka kedutaan bertanggung jawab untuk melakukan penilaian terhadap kualitas majikan dan mitra usaha tenaga kerja di negara tujuan, serta melakukan akreditasi lembaga mitra, yakni memberikan persetujuan dokumen yang disyaratkan dalam penempatan (termasuk terkait perjanjian penempatan dan perjanjian kerja) sebelum memberikan ijin kepada pekerja untuk melakukan perjalanan ke negara tujuan, kualitas majikan dan mitra usaha kerja di negara tujuan, serta melakukan akreditasi lembaga mitra, berdasarkan penilaian ini, memberikan persetujuan dokumen yang dipersyaratkan dalam penempatan (termasuk perjanjian penempatan dan perjanjian kerja) sebelum memberikan ijin kepada pekerja untuk melakukan perjalanan ke negara tujuan (Pasal 25, ayat 2), mendokumentasikan kedatangan pekerja migran di negara tujuan,

alamat, dan tanggal keberangkatan, setelah pekerja melaporkan kehadirannya di negara tersebut (Pasal 9(d)), penilaian mitra usaha tenaga kerja didasarkan pada apakah agen tenaga kerja mitra itu berbentuk badan hukum yang didirikan sesuai dengan UU di negara tujuan (Pasal 24, Pasal 25 ayat 1). Perwakilan RI harus menetapkan dan mengumumkan daftar mitra usaha yang bermasalah setiap tiga bulan (Pasal 25 ayat 3-4). Dengan demikian, dalam jaminan sosial TKI, Kemenlu melalui kedutaan dan konsulat tidak ada tanggung jawab langsung terkait jaminan sosial TKI ini, karena jaminan sosial TKI dengan skema asuransi, dimana pengelolaan asuransi tersebut dilakukan konsorsium asuransi TKI, dan jika terdapat persoalan pada masa penempatan, maka yang bertanggungjawab adalah konsorsium asuransi TKI dan TKInya, beserta Dinas Tenaga Kerja/Kemenaker/BNP2TKI. Kemenlu yang diwakili oleh kedutaan hanya memfasilitasi titik temu antara Kemenaker/BNP2TKI, Konsorsium Asuransi TKI dan TKI yang bersangkutan.

Pola koordinasi yang terbangun mempertegas bahwa kemitraan antara Kemenlu dengan Kemenaker/Disnaker dan BNP2TKI hanya sebatas hubungan fungsional dan Kemenlu melalui kedutaan hanya membantu memfasilitasi jika terdapat persoalan yang berkaitan dengan asuransi TKI, karena dalam aturan UU No. 39 Tahun 2004, Kemenlu tidak pada ranah asuransi TKI meskipun dalam wilayah kerja periode asuransi masa penempatan masih berada pada tanggungjawabnya, UU ini hanya mengatur Kemenlu untuk melakukan penilaian terhadap kualitas penempatan melalui penilaian majikan dan mitra usaha TKI di luar negeri, dengan melakukan akreditasi terhadap mitra lembaga yang ada di Luar Negeri.

### **Peran dan Fungsi Ganda bagi UPT.P3TKI Jawa Timur**

UPT.P3TKI (Unit Pelaksana Teknis Pelaksana Penempatan Perlindungan TKI) Jawa Timur bekerja di bawah koordiansi Disnaker Propinsi Jawa Timur dan berfungsi sebagai BP3TKI (Badan Pelaksana Penempatan Perlindungan TKI). Sedangkan Disnaker Propinsi dan BP3TKI (perwakilan BNP2TKI yang ada di Propinsi) berfungsi untuk melayani calon TKI/TKI yang ada di wilayahnya, namun fungsinya tersebut tidak digambarkan secara jelas dalam peraturan tertentu atau UU No. 39 Tahun 2004.

Secara umum, Disnaker bertanggungjawab untuk mengkoordinasikan semua aktivitas dan aktor yang terkait dengan penempatan dan perlindungan calon TKI/TKI yang berasal dari Propinsi tertentu, termasuk mengkoordinasikan kerjanya dengan BP3TKI. Disnaker juga memberikan ijin kepada PPTKIS untuk merekrut calon TKI di Propinsi tersebut.

BP3TKI ini bertugas untuk melakukan implementasi yaitu memberikan kemudahan pelayanan pemrosesan seluruh dokumen penempatan di Propinsi. Setelah PPTKIS dan Disnaker setempat melakukan seleksi penempatan pekerja, salinan dari semua perjanjian penempatan yang telah ditandatangani dikirim ke BP3TKI, dan selanjutnya BP3TKI melakukan pelayanan penempatan calon TKI di luar negeri. BP3TKI juga menyediakan Pembekalan Akhir Pemberangkatan atau PAP bagi para calon TKI yang difasilitasi oleh Disnaker.

Sedangkan, di Propinsi Jawa Timur, sebagai pelaksana dari Disnaker Jatim dan BNP2TKI yaitu UPT. P3TKI (Unit Pelaksana Teknis Pelayanan Penempatan dan Perlindungan TKI), sebagai kepanjangan tangan Disnaker Propinsi Jatim dan berfungsi sebagai BP3TKI Propinsi Jatim, layaknya BP3TKI maka UPT ini juga melakukan tugas operasionalnya yaitu melakukan pelayanan yang berkaitan dengan penempatan dan perlindungan TKI, meliputi : menyusun rencana program kegiatan dalam pelayanan penempatan dan perlindungan TKI, melaksanakan berbagai program layanan penempatan dan perlindungan TKI Jawa Timur, sesuai dengan Dinas Tenaga Kerja Propinsi Jatim dan BNP2TKI.

Secara struktur, memang UPT.P3TKI ini di bawah Disnaker Jatim, namun dalam fungsinya yang melayani, maka UPT.P3TKI Jatim ini berfungsi sebagai BP3TKI juga. Dalam pelaksanaan tugasnya tersebut, UPT.P3TKI juga menggandeng beberapa Dinas/Lembaga lain jika dimungkinkan untuk bekerjasama, terutama ketika terdapat persoalan yang terkait dengan TKI. UPT.P3TKI melakukan program pelayanan dan perlindungan kepada calon TKI/TKI baik yang berasal dari Jawa Timur atau bagi siapa saja yang mendaftar menjadi calon TKI melalui PPTKIS yang ada di wilayah administrasi Propinsi Jawa Timur. Dengan demikian, terdapat peran ganda bagi UPT.P3TKI dalam melakukan koordinasi dengan dinas terkait.

### **Peran Dinas Tenaga Kerja Tingkat Kabupaten/Kota Digantikan Fungsinya Oleh PRCTKI (Petugas Rekrutmen TKI)**

Dinas Tenaga Kerja Tingkat Kabupaten/Kota berada dalam administrasi pemerintahan daerah tertentu, sehingga bertanggung jawab untuk menangani semua informasi dan berinteraksi dengan calon TKI hingga seseorang secara resmi dipilih oleh PPTKIS. Dinas ini menyediakan kartu kuning atau kartu tanda pencari kerja sebagai syarat untuk menjadi TKI. Mereka kemudian bertugas melakukan seleksi terhadap calon pekerja dengan PPTKIS yang berada dalam yurisdiksi mereka. Setelah pekerja dipilih, Dinas

Tenaga Kerja ini memberikan persetujuan untuk persiapan pembuatan paspor, dan kemudian berkoordinasi dengan BP3TKI, kemudian BP3TKI akan mempersiapkan dokumen yang relevan di tingkat Propinsi. Namun dalam prakteknya, langkah-langkah tersebut tidak dilalui oleh calon TKI, karena adanya PRCTKI (Petugas Rekrutmen Calon TKI) yang bekerja secara legal ditunjuk oleh BNP2TKI untuk mengurus rekrutmen calon TKI yang ada di Kabupaten/Kota. Dan PRCTKI ini juga yang menghubungkan langsung dengan PPTKIS.

Calon TKI berkaitan dengan Dinas Tenaga Kerja Kabupaten/Kota di awal-awal pengurusan persyaratan menjadi TKI, setelahnya mendapatkan persetujuan berupa kartu kuning, dan kemudian tidak lagi berurusan dengan Dinas Tenaga Kerja Kabupaten/Kota. Begitu juga dengan BNP2TKI yang menempatkan pos pelayanan di sejumlah lokasi Kabupaten/Kota, tapi belum semua Kabupaten/Kota di Indonesia yang ada layanan Pos Pelayanan Penempatan dan Perlindungan TKI (P4TKI). Hingga saat ini, kantor P4TKI telah berada di titik-titik Kabupaten tertentu yang menjadi kantong-kantong TKI. Saat ini, P4TKI Jawa Timur berada di Kabupaten Banyuwangi, Malang, Sidoarjo dan Madiun. Jika dikaitkan dengan pada penelitian ini, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten/Kota dan BP2TKI atau lembaga lainnya yang secara struktural di bawah BNP2TKI, maka hanya berfungsi sebagai penyedia data dan informasi awal. Berfungsi peran ini jika Dinas Tenaga Kerja Propinsi /BNP2TKI membutuhkan data atau informasi jika terdapat persoalan yang terkait dengan asuransi TKI untuk TKI yang berada pada wilayah administrasi mereka.

### **Peran Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) Mendaftarkan Asuransi**

PPTKIS sebagai perusahaan yang melaksanakan proses seleksi, pelatihan, pemberangkatan, penempatan, dan pemulangan TKI di Luar Negeri. Sebenarnya pelaksana penempatan ini terbagi dua, milik Pemerintah dan milik Swasta. Penempatan TKI pemerintah mengelola penempatan yang pengelolaannya dilakukan oleh lembaga milik pemerintah, bersifat G to G (*government to government*), kerjasama antar pemerintah. Misalnya, Pemerintah kita dengan pemerintah Taiwan, Hongkong, atau negara lain. Atau penempatan Pemerintah dengan perusahaan di Negara tujuan, misalnya Pemerintah kita kerjasama dengan perusahaan yang ada di negara Taiwan, Hongkong atau Jepang. Kerjasama tersebut dilakukan oleh BNP2TKI dan kerjasama dengan Disnaker Propinsi, namun kerjasama tersebut hanya sebatas pendaftaran, pelaksanaan test, selanjutnya yang memproses keberangkatan dan penempatan serta yang mengatur kontrak penempatan

adalah BNP2TKI. Dan penempatan milik pemerintah ini, calon TKI mendaftarkan asuransinya secara mandiri kepada konsorsium asuransi TKI, pada penempatan G to G atau to P (*Government to Government / Private*)/ Pemerintah dengan Perusahaan swasta di Luar Negeri, maka calon TKI juga mendaftarkan secara pribadi/mandiri atau bisa juga diuruskan oleh pihak penyelenggara penempatan (pemerintah). Tetapi yang banyak mendaftar melalui PPTKIS adalah TKI dengan penempatan kerjasama P to P (*Private to Private*).

Sebagian besar calon TKI direkrut dan ditempatkan melalui PPTKIS, untuk saat ini, di Indonesia PPTKIS berjumlah 559 dan di Propinsi Jatim berjumlah 73 PPTKIS yang tersebar di Kabupaten/Kota (Data Kantor Pusat PPTKIS, UPT. P3TKI Jatim, Desember 2016). PPTKIS memperoleh ijin dari Menteri Tenaga Kerja setelah menyerahkan dan melengkapi dokumen pendirian dan membayar biaya perijinan. Persyaratan untuk perijinan tersebut tidaklah sulit. Pemohon hanya diwajibkan untuk menunjukkan bahwa pemohon memiliki kemampuan dan kepatutan atau memberikan referensi. Namun, Menteri memiliki kekuatan untuk membatalkan perjanjian dalam kasus tertentu, setelah memberikan pemberitahuan tertulis kepada PPTKIS dan/atau menangguhkan sementara operasinya.

Dalam UU No. 39 Tahun 2004, tidak ada ketentuan diperlukan pengawasan atau mekanisme tertentu pada Kemenaker untuk melakukan pengawasan terhadap PPTKIS. Dan tidak ada UU atau peraturan yang melarang individu yang sebelumnya terlibat PPTKIS “nakal” yang ijinnya dibatalkan untuk terlibat lagi dalam PPTKIS yang mengajukan ijin baru, sehingga peraturan dan pengawasan PPTKIS di Indonesia yang sangat terbatas membuat para calon TKI/TKI kesulitan untuk meminta pertanggungjawaban jika terjadinya pelanggaran hak asasi (Farbenblum, 2013). Jika dikaitkan dengan perlindungan, maka PPTKIS ini sebagai perusahaan swasta yang bekerja secara terorganisir dengan menjadi mitra TKI dalam mengurus dan mendaftarkan calon TKI terkait dengan asuransi TKI, dan sekaligus menjadi mitra Konsorsium Asuransi TKI. PPTKIS berkewajiban mendaftarkan calon TKI untuk ikut dalam asuransi TKI, dan memilihkan kepada penyelenggara asuransi TKI/konsorsium yang menurut mereka yang dapat dipercaya dan berkinerja baik, serta dapat diorganisir dengan baik.

### **Agen Tenaga Kerja “Mitra” di Luar Negeri Tidak Berperan Menyelesaikan Persoalan TKI**

Perlindungan TKI diberikan dalam bentuk skema asuransi yang berlaku pada periode pra penempatan, masa penempatan dan purna penempatan. Periode masa

berlakunya asuransi ini tidak menyinggung adanya peran agen sebagai mitra PPTKIS di luar negeri, karena dalam UU No. 39 Tahun 2004 dan Permenakertrans No. 7 Tahun 2010, tidak disinggung peran agen luar negeri dalam asuransi TKI, padahal asuransi masih berperan di masa penempatan, yang masih menjadi tanggung jawab agen mitra PPTKIS di luar negeri.

Agen tenaga kerja “mitra” yang ada di luar negeri tidak mempunyai peran dan tanggungjawab berkaitan dengan asuransi TKI karena hanya berkewajiban kepada Kemenlu bukan pada Kemenaker, meskipun agen tersebut berperan dalam melindungi TKI di masa penempatan. Di mata TKI, agen di luar negeri hanya berkaitan dengan persoalan kerja, atau berkaitan dengan hal-hak yang terkait dengan pekerjaan. Dengan demikian, dalam penelitian ini, mitra agen luar negeri ini tidak sebagai aktor yang bertanggungjawab dalam jaminan sosial TKI, karena juga agen luar negeri hanya bekerjasama dengan PPTKIS mitranya dalam hal penempatan kerja calon TKI dan terkait dengan perjanjian kerja calon TKI dengan majikan/perusahaan, namun tidak ada kaitannya dengan asuransi TKI yang sudah dibayarkan oleh TKI dalam periode pra penempatan, masa penempatan dan purna penempatan.

## **Pembahasan**

### **Pola Koordinasi : Ketidakseimbangan dan Tumpang Tindih dalam Pengambilan Keputusan di Antara Aktor**

Pola koordinasi akan diketahui dari peran masing-masing aktor yang terlibat dalam pengelolaan asuransi TKI. Kejelasan dari fungsi dan peran yang sudah diuraikan sebagai temuan sudah memperjelas gambaran pola koordinasi baik koordinasi dan fokus pekerjaan serta tanggung jawab masing-masing aktor. Selanjutnya, dari beberapa temuan tersebut akan disandingkan dan didiskusikan dengan beberapa teori dan hasil penelitian terdahulu, sehingga nantinya dapat diketahui pola koordinasi dan kinerja atas implementasi kebijakan perlindungan untuk TKI.

Hubungan kekuasaan antara actor pemerintah, swasta dan TKI menggambarkan pola koordinasi aktor. Lahir dari ketergantungan yang identik dengan kemampuan aktor memainkan peran yang tidak seimbang dengan aktor yang diperankan oleh pihak lain. Terjadinya pola ketergantungan ini dikarenakan adanya ketidakseimbangan posisi tawar masing-masing aktor dalam mengambil keputusan dan dalam menggunakan kewenangan yang dipunyainya.

Ada dua jenis elemen yang terdapat dalam hubungan koordinasi dalam kebijakan perlindungan TKI yang ada pada penelitian ini, yakni prinsipal dan agen. Prinsipal dan agen ini adalah pelaku/aktor yang terhadapnya memiliki kuasa dan yang terhadapnya ia memiliki kepentingan, sehingga dalam hubungan antara prinsipal dan agen ini terdapat hubungan kuasa dan kepentingan. Dengan demikian, ketika aktor/pelaku menguasai semua sumber yang menarik dan menguntungkan baginya, maka ia akan menjalankan kewenangannya dengan cara untuk memenuhi keuntungannya tersebut. Upaya untuk menjalankan kuasanya tersebut dilakukan melalui transaksi-transaksi tertentu dan dijalankan dalam sebuah desain tertentu.

Begitu juga pada TKI sebagai prinsipal yang memberikan kewenangan atas premi yang dibayarkan kepada perusahaan asuransi untuk mengelola biaya premi tersebut dan berhak menerima apa yang menjadi haknya sesuai dengan kepentingannya. Pemerintah sebagai prinsipal yang berperan regulator dan memberikan kewenangannya kepada konsorsium asuransi untuk mengelolah asuransi TKI sebagai jaminan sosial TKI. Konsorsium asuransi yang sebagai pihak agent yang berperan sebagai pihak yang diberikan kuasa dan wewenang untuk mengelolah asuransi TKI juga memiliki kuasa dan kepentingannya, dan peran PPTKIS dalam memfasilitasi TKI serta bermitra dengan konsorsium terkait pengelolaan asuransi TKI.

Peran dalam koordinasi yang terbentuk masing-masing aktor memiliki ketergantungan. Pola ketergantungan ini terjadi karena keterbatasan sumber daya dan asset yang dimiliki oleh masing-masing aktor. TKI sangat terbatas dalam finansial dan informasi, sehingga mereka tergantung peran PPTKIS. TKI mandiri juga memiliki keterbatasan finansial, sehingga mereka juga tergantung pada pihak lain (bank), atau jika calon TKI mandiri ini memiliki sejumlah uang dan mampu tanpa meminta bantuan pada aktor lain, maka TKI ini tidak memiliki ketergantungan pada lembaga lain. Sedangkan PPTKIS berperan dalam memfasilitasi pertemuan/interaksi antara TKI dengan pihak konsorsium asuransi. Konsorsium asuransi yang memiliki kewenangan pengelolaan asuransi tergantung pada peran PPTKIS dan pemerintah. Begitu juga dengan pemerintah, dalam kewenangannya sebagai regulator sangat dipengaruhi oleh konsorsium asuransi dan TKI. Hubungan ketergantungan ini saling mengikat, sehingga muncul sebuah keterbatasan kewenangan atas aktor yang disebabkan kewenangan aktor lain. Artinya, untuk menutupi keterbatasan kewenangan ini, aktor sangat membutuhkan kewenangan aktor lain.

Pemerintah sebagai pihak regulator mempunyai keterbatasan pengambilan keputusan tertentu, seperti ada batasan kuat dan besar yang menghalangi agar dapat berperan dalam hal tertentu. Seperti, perbedaan wilayah kerja, kuasa yang ada dan keterbatasan kepentingan membuat pemerintah tidak mempunyai upaya jika terdapat persoalan. Keterbatasan sumber daya dan pengelolaan asset yang membatasi kewenangan. Ketergantungan ini dibuat dan didukung juga dengan kerangka kerja koordinasi dalam implementasi kebijakan perlindungan TKI atau warga negara yang ada di luar negeri. Sebagaimana, Indonesia telah mendirikan layanan dalam misi luar negeri yang menitikberatkan pada perlindungan terhadap buruh migran (Farbenblum, 2013). Divisi perlindungan warga negara dalam kedutaan adalah divisi yang bertugas untuk melindungi dan membantu semua warga negara Indonesia yang berada di luar negeri. Pada pasal 78 UU No. 39 Tahun 2004 menyatakan bahwa misi luar negeri Indonesia bertanggung jawab atas perlindungan terhadap buruh migran. Bahkan dalam intruksi Presiden tahun 2006, tentang kebijakan reformasi sistem penempatan dan perlindungan TKI mempertimbangkan peran perlindungan kedutaan.

Setelah instruksi Presiden, Menteri Luar Negeri mengadopsi peraturan tentang pelayanan warga, pedoman tentang pelayanan dan perlindungan warga Indonesia yang ada di luar negeri. Menteri Tenaga Kerja juga mengadopsi peraturan tahun 2011 untuk menempatkan stafnya sendiri di kedutaan sebagai atase tenaga kerja untuk melakukan kegiatan yang berhubungan dengan ketenagakerjaan. Kantor atase memiliki fungsi perlindungan bagi TKI, yaitu ; memfasilitasi dan mediasi penyelesaian perselisihan atau sengketa antara TKI dan pengguna di negara penempatan, dan memfasilitasi dengan adanya advokasi kepada TKI berdasarkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan di negara penempatan, dan kebiasaan internasional.

Bahkan, peraturan pemerintah No. 3 Tahun 2013 bahwa peraturan ini menggarisbawahi bahwa pemerintah Indonesia bertanggung jawab atas perlindungan buruh migran masa penempatan di luar negeri, dan perwakilan Indonesia (kedutaan dan konsulat) ditugaskan untuk memberikan perlindungan ini yang sejalan dengan standar internasional dan hukum di negara tujuan. Dan dalam peraturan ini mensyaratkan bahwa PPTKIS di Indonesia wajib membantu perwakilan RI dalam memberikan perlindungan dan bantuan hukum bagi buruh migran jika diperlukan selama masa penempatan. Namun, dalam aturan tersebut tidak disertakan ketentuan atas keahrusan bantuan atau pemberian sanksi jika agen tenaga kerja tidak membantu/berperan dalam perlindungan.

Keterbatasan kewenangan pemerintah dalam mengawasi kerja perusahaan asuransi (agent) ditunjukkan dengan mengklaim suatu hak atas pengelolaan sumber daya dan asset yang terbatas. Dengan juga pada perusahaan asuransi sebagai agent yang mengklaim bahwa hak sepenuhnya dalam mengelola sumber daya dan asset ialah pada konsorsium asuransi. Dengan demikian, berdasarkan hak pengelolaan yang sepenuhnya oleh konsorsium tersebut, maka dapat dikatakan bahwa jika seseorang mengklaim berhak untuk melakukan tindakan tertentu, namun pihak lain tidak mengakui atas hak tersebut (atas keterbatasannya), maka dia tidak memiliki hak untuk mengambil keputusan apapun yang berkenaan dengan hal tersebut. Jika pemerintah sebagai prinsipal tidak memiliki kepentingan terhadap konsekuensi dari pengelolaan sumber daya dan asset yang paling banyak yang dimiliki oleh konsorsium asuransi, maka dimungkinkan bahwa pemerintah sebagai prinsipal memaksakan untuk memiliki kekuasaan dalam menggunakan sumber daya dan asset walaupun terbatas. Hal ini sebagai kewajiban moral bahwa pemerintah yang juga memiliki hak untuk mengetahui atas pengelolaan sumber daya dan asset pengelolaan asuransi TKI, dan dapat dilakukan melalui pengambilan keputusan secara informal.

### **Kinerja yang ditunjukkan dari Pola Koordinasi antar Aktor dalam Implementasi Kebijakan Perlindungan TKI**

Pola koordinasi antar aktor yang menggambarkan ketidakseimbangan dan tumpang tindih peran, menunjukkan bahwa terdapat keterbatasan pembuatan keputusan dan menggambarkan adanya otoritas yang kuat. Otoritas ini merupakan hak untuk memutuskan, mengarahkan pihak lain untuk melakukan tindakan, atau melaksanakan tugas dalam hal pencapaian tujuan (Preameaux, dalam Stainland, 2003). Jadi, otoritas yang terjadi antara pembagian peran kerja pemerintah, dan juga terkait dengan pengelolaan asuransi TKI pada konsorsium asuransi ini dapat diartikan terdapat klasifikasi aktor tertentu dalam hal penggunaan haknya (pengambilan keputusan). Dengan demikian, adanya otoritas ini berdampak pada kinerja kebijakan perlindungan TKI, yaitu menunjukkan adanya belum optimalnya tercapainya tujuan perlindungan bagi TKI. Hal ini ditunjukkan juga adanya kebutuhan untuk melakukan koordinasi ulang, komunikasi dan pengawasan. Hal ini dimaksudkan agar tetap terwujud integrasi interaksi dalam pencapaian tujuan bersama, karena menurut Jones (dalam Stainland, 2003) bahwa integrasi interaksi sebagai proses koordinasi dalam pelaksanaan tugas, fungsi peran divisi dan pembagian kerja untuk pencapaian tujuan bersama.

Perbaikan pola koordinasi untuk memperbaiki kinerja kebijakan dapat dilakukan melalui pemberian fasilitas pengelolaan asuransi yang diterima oleh konsorsium asuransi. Dengan demikian membawa konsekuensi bahwa semua yang dilakukan oleh aktor dengan satu tujuan, yaitu meningkatkan realisasi kepentingan masing-masing aktor, dan hal ini tergantung dengan kuasa dan kewenangan yang dimilikinya. Kewenangan pemerintah sebagai prinsipal menggambarkan kuasa atas sumber daya yang menjadi kepentingan dan yang dikuasainya, dalam rangka memenuhi kepentingannya berdasarkan ketentuan UU dan peraturan lainnya. Namun, di sisi lainnya, konsorsium asuransi mempunyai kewenangan yang lebih luas, dimana pengambilan keputusannya akan cenderung mampu menguasai atas sumber daya dan asset pengelolaan asuransi TKI dan untuk hal ini, dia yang sangat berkepentingan dan berkuasa. Proses pengelolaan sumber daya dan asset asuransi TKI akan berbasis pada kekuasaan dan kepentingan masing-masing aktor. Dan proses tersebut akan mengikuti seluruh tujuan dari masing-masing kepentingan aktor. Diasumsikan, bahwa konsorsium asuransi akan memungkinkan dirinya untuk merealisasikan kepentingan apa pun yang dia miliki terhadap sumber-sumber daya dan asset yang dikuasainya. Begitu juga pada TKI, besarnya ketergantungannya pada peran konsorsium menyebabkan tidak ada pilihan lain untuk tidak mengikuti asuransi sebagai kewajiban melaksanakan perintah UU. Dengan demikian, otoritas pengambilan keputusan sudah seharusnya tidak sepenuhnya ada di agen (konsorsium asuransi).

Selanjutnya, pihak konsorsium bersama mitranya (PPTKIS) yang berkepentingan mengelola asuransi TKI, walaupun PPTKIS berkepentingan hanya memberikan informasi kepada TKI dan mendaftarkan TKI kepada konsorsium asuransi, tetapi justru kuasa atas informasi ini terdapat kepentingan tertentu. Dan dampaknya, TKI sebagai prinsipal tidak mempunyai daya upaya dalam pengambilan keputusan yang terkait dengan asuransi TKI. Hal tersebut yang membuat ketergantungan TKI pada konsorsium, karena TKI mengakui bahwa keikutsertaannya pada asuransi adalah sebuah kewajiban. Ketergantungan ini membawa konsekuensi TKI tidak memiliki kuasa atas peristiwa/kejadian penting bahkan TKI akan kehilangan kuasa atas hak untuk mengambil keputusan yang sesuai dengan kepentingannya. Kondisi ini akan membuat TKI hanya memiliki kuasa parsial, artinya ada bagian penting lainnya dalam kepentingannya yang tidak mampu untuk dilakukan sendiri olehnya, sangat tergantung pada PPTKIS, bahkan terdapat otoritas dalam pengambilan keputusan. Bahkan, dalam proses “memasrahkan penguasaan” sepenuhnya terdapat keterpaksaan. Hal ini terjadi karena TKI tidak mempunyai pilihan lain dan tidak

mempunyai sejumlah uang untuk membayar asuransi tersebut, sehingga pengurusan pendaftaran asuransi dan yang terkait dengan proses tersebut ditanggung terlebih dahulu oleh PPTKIS, TKI akan membayarnya dengan hutang atau potong gaji nantinya.

Keterpaksaan yang dialami oleh TKI membawa dampak bahwa PPTKIS mempunyai kuasa penuh atas keputusan TKI yang seharusnya di dalam proses tersebut bukan saja memasrahkan kekuasaan sepenuhnya, namun yang dipasrahkan adalah hak untuk menguasai tindakan. Keterpaksaan ini menjadi peluang bagi PPTKIS untuk menguasai hak memilih asuransi bagi TKI. TKI juga akan kehilangan haknya untuk mengontrol setiap tindakan PPTKIS saat mendaftar asuransi, karena TKI sudah tidak memiliki upaya dan kesempatan untuk memilih perusahaan asuransi mana yang akan ia pilih. PPTKIS memegang hak sepenuhnya, sehingga TKI tidak lagi bisa tidak sependapat (TKI otomatis sependapat/terpaksa sependapat), dan jika TKI sependapat maka hak tersebut menjadi sepenuhnya dikuasai oleh PPTKIS. Dengan demikian, TKI tidak memiliki kuasa atas sumber daya lainnya, bahkan memberikan ide/saran atau pendapat yang relevan yang terkait dengan asuransi TKI. TKI tidak pernah hadir dalam proses “memilih” dan “memutuskan” yang terkait dengan asuransi TKI, bahkan ketika TKI ikut dalam program rekrutmen oleh pemerintah.

TKI tidak dapat mengontrol hak kuasanya ketika mendaftarkan dan memilih konsorsium TKI, dan dengan sukarela memberikan kuasanya kepada PPTKIS, dan selain itu, TKI memang memegang hak untuk memindahkan haknya kepada PPTKIS. Asumsinya bahwa jika TKI sebagai pemberi kuasa maka TKI memegang hak kontrol atas kuasa yang diberikan kepada PPTKIS, beserta hak yang telah diberikan maka pemberian kuasa diberikan hanya untuk tujuan kemudahan saja, namun kuasa yang diberikan tersebut tidak dapat dikontrol oleh TKI dikarenakan karena keterbatasan informasi dan kemampuan atau daya paksa dirinya untuk membuat keputusan sendiri.

Sebenarnya TKI telah diberikan kesempatan oleh UU atau aturan lainnya untuk secara mandiri memilih konsorsium asuransi dan mendaftarkan dirinya dalam asuransi TKI, hal ini dapat diartikan bahwa tidak semua kekuasaan dapat diberikan secara sukarela kepada pihak lain. Mengingat banyaknya TKI yang berangkat melalui PPTKIS ataupun melalui pemerintah, tetap menunjukkan bahwa TKI tidak memiliki daya paksa untuk dirinya dalam memilih konsorsium asuransi TKI. Pemberian hak ini berkaitan dengan hak kontrol atas tindakan kuasa yang telah diberikan pada pihak lain, jika TKI secara mandiri mendaftarkan dirinya sendiri (tanpa melalui pihak lain) maka sangat berbeda apa yang

akan dia dapat, karena dia memiliki kontrol atas tindakan konsorsium asuransi pada saat pelaksanaan perjanjian asuransi (dalam hal ini tidak ada kompensasi eksternal), artinya TKI tidak ada beban biaya yang ditanggungnya dan memiliki kesempatan meluaskan informasi, walaupun TKI tetap membayar premi dengan biaya pribadi.

Sedangkan pada TKI yang memberikan kuasa kepada PPTKIS, maka tidak ada daya untuk memilih atau bertindak sesuai keinginan pribadi, sehingga terjadi hubungan timbal balik yang di dalamnya TKI menganggap bahwa seakan-akan tindakan keputusan dianggap sama dengan apa yang sudah diputuskan oleh PPTKIS. Walaupun, memang dibenarkan menurut Alchian A & Demsetz (1972) bahwa pihak yang telah mendelegasikan kuasanya kepada pihak lain maka otoritas pengambilan keputusan akan tidak lagi dimiliki olehnya, tetapi tidak memuat semua resiko yang terkait dengan otoritas keputusan tersebut. Artinya, hal ini terjadi juga pada calon TKI/TKI, dengan resiko yang melekat pada keputusan PPTKIS akan secara otomatis akan ditanggung oleh calon TKI/TKI. Namun, berbeda dengan Jensen (dalam Linder & Nicolai, 2013) bahwa pendelegasian keputusan ke pada pihak lain berdampak pada kepentingan pihak pemberi kuasa. Dengan demikian, meskipun calon TKI/TKI tidak berdaya membuat keputusan dan menyerahkan kepada PPTKIS, harusnya PPTKIS mengambil keputusan atas kepentingan calon TKI/TKI walaupun resiko yang melekat pada keputusan tersebut akan berada di calon TKI/TKI. Setidaknya, jika PPTKIS memang benar telah mengambil keputusan atas nama kepentingan calon TKI/TKI, maka resiko yang melekat bersama keputusan tersebut akan mengecil bersamaan dengan besarnya kepentingan calon TKI/TKI yang ada bersama keputusan tersebut.

#### **IV. Penutup**

##### **Kesimpulan**

Berdasarkan temuan yang diuraikan dalam hasil dan pembahasan, maka dapat diberikan kesimpulan, sebagai berikut :

1. Pola koordinasi pada implementasi kebijakan perlindungan TKI Jawa Timur menunjukkan ketidakseimbangan dan tumpang tindih dalam pengambilan keputusan di antara aktor (Pemerintah, TKI, Konsorsum asuransi dan PPTKIS)
2. Proses pengelolaan sumber daya dan asset asuransi TKI berbasis pada kekuasaan dan kepentingan masing-masing actor, dengan mengikuti seluruh tujuan dari masing-masing kepentingan aktor tersebut, sehingga TKI menjadi tak berdaya dalam mengambil keputusan

3. Kinerja kebijakan perlindungan TKI menunjukkan keterbatasan pembuatan keputusan dan adanya otoritas yang kuat. Otoritas ini bukan milik pemerintah, namun milik swasta (Konsorsium asuransi dan PPTKIS), sehingga nilai-nilai perlindungan syarat dengan nilai bisnis, bukan nilai melayani.

### **Rekomendasi**

1. Perbaikan pola koordinasi pada kinerja kebijakan dapat dilakukan melalui pemberian fasilitas pengelolaan asuransi yang diterima oleh konsorsium asuransi bukan sebagai pembuat keputusan mutlak, namun dialihkan pada pemerintah. Pihak konsorsium asuransi hanya sebagai pengelola, bukan pengambil keputusan.
2. Dibutuhkan pola koordinasi yang baru antar aktor yang terlibat dalam perlindungan TKI, melalui restrukturisasi desain kelembagaan baru dan alur komunikasi serta pengawasan yang lebih bernilai melayani.

### **Referensi**

- Azmy, Ana Shabana, 2012, Negara dan Buruh Migrant Perempuan. Menelaah Kebijakan Perlindungan Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2010, Yayasan pustaka obor Indonesia : Jakarta.
- Crouch, Colin, 2014, Introduction: Labour Markets and Social Policy After The Crisis. *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 20 (1) Pp. 7-22.
- Farbenblum, Bassina, Eleanor Taylor Nicholson, Sarah Paoletti, 2013, *Migrant Workers' Acces To Justice Series. Akses Buruh Migran Terhadap Keadilan di Negara Asal : Studi Kasus Indonesia*, Open Society Foundations, New York.
- Groenningsaeter, Arne Backer and Riina Kiik, PhD, 2012, Implementing Social Policy – Social Workers' Experience from Estonia and Norway. *Journal of Comparative Social Work* . Vol. 1.Pp. 1-13.
- Imrohorglu, Ayse and Zhao, Kai, 2016, Intergenerational Transfers and China's Social Security Reform. *The Journal of The Economics of Ageing*, Forthcoming: Marshall Schooll of Bussiness Working Paper No 17.
- Linder, Stefan & Nicolai J. Foss, 2013, *Agency theory*. Department of Strategic Management and Globalization Copenhagen Business School Kilen, Kilevej 14A. Frederiksberg. Denmark.

Mthethwa. R. M, 2012, Critical Dimensions for Policy Implementation, *African Journal of Public Affairs* Vol 5 (2) .Pp. 1-18.

Rossi, Matteo and Renato Civitillo, 2014, Public Private Partnerships: a general overview in Italy, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Vol. 109 Pp. 140 – 149.

Stainland, Martin, 2003, *Apakah Ekonomi Politik itu? Sebuah Studi Teori Sosial dan Keterbelakangan*, PT. RajaGrafindo Persada :Jakarta.

Suharto, Edi, 2013, *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*, Penerbit Alfabeta:Bandung.

Whitea, Leroy and Dimitrios C. Christopoulosb, 2011, The Public Sector as Broker: an Interim Report, *Procedia Social and Behavioral Sciences* Vol. 10.Pp. 132–139.