

Artikel Ilmiah (Hasil Riset)

“RUANG” BISNIS & INDUSTRI PERLINDUNGAN TENAGA KERJA MIGRAN: DISINTEGRITAS PERAN KELEMBAGAAN

Anita Kristina¹, Muhamad Abdul Jumali²Jurusan Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi & Bisnis, Universitas Trunojoyo Madura¹,
Program Studi Teknik Industri, Fakultas Teknologi Industri, Universitas PGRI Adi Buana
Surabaya²

Email:anita.kristina@trunojoyo.ac.id

ABSTRAK

Artikel ini menganalisis dampak disintegritas peran kelembagaan pada perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. Pendekatan kualitatif sebagai metode analisis penelitian. Data dikumpulkan melalui interview dengan informan aktor yang terlibat langsung pada perlindungan TKI. Analisis mengungkapkan bentuk spesifik kebutuhan adanya pergeseran makna perlindungan, karena disintegritas peran kelembagaan yang terjadi memainkan peran terbentuknya “ruang” bisnis dan industri dalam perlindungan TKI.

Kata kunci: Perubahan Kelembagaan, Perlindungan Tenaga Kerja, Bisnis dan Industri

ABSTRACT

The article analyses the impact of disintegration of institutional roles on the protection of Indonesian Workers (TKI). Qualitative approach as a method of research analysis. Data was collected through interviews with informant actors who were directly involved in the protection of migrant workers. The analysis reveals the specific form of incremental transformative change, namely a shift the meaning of protection, because the disintegration of the institutional role that occurs plays a role in the formation of business and industry "space" in the protection of migrant workers

Keyword: Institutional Change, Protection of Indonesian Migrant Workers, Business and Industrial

PENDAHULUAN

Indonesia sedang berupaya memperluas cakupan perlindungan bagi seluruh warga negara, amandemen UUD 1945 telah mengakui bahwa hak seluruh penduduk untuk memperoleh perlindungan dan mendapatkan jaminan sosial. Pengembangan dari upaya jaminan sosial ini menjadi tanggungjawab pemerintah. Meskipun jaminan sosial untuk TKI saat ini diselimuti pada persoalan “bisnis” bahkan “industri” asuransi. Hal ini dapat dimaknai bahwa implementasi jaminan sosial bagi TKI masih sebatas

perlindungan finansial atas kompensasi resiko yang telah dibayarkan oleh calon TKI, melalui prosedur tertentu dan mekanisme tata kelola kelembagaan tertentu. Implementasi atas jaminan sosial TKI melalui skema asuransi ini telah diatur melalui UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan Perlindungan TKI dan Permenakertrans No. 7 tahun 2010, beserta perubahannya No. 1 Tahun 2012. Dan sekarang telah diimplementasikan UU No. 18 tahun 2017 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Migran. Aturan ini mengamanatkan perluasan cakupan asuransi TKI terhadap semua TKI berupa jaminan

kesehatan, keselamatan, dan kematian. Bahkan jaminan atas upah ada dalam perjanjian kerja dan penempatan untuk TKI.

Penelitian ini memberikan fokus pada persoalan disintegritas peran kelembagaan (tata kelola / aturan main) skema asuransi sebagai bentuk jaminan sosial TKI ini diimplementasikan pemerintah (Kemenaker) dan telah bersama-sama BNP2TKI. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa skema asuransi TKI ini sebagai skema kebijakan. Dalam teori kebijakan dikatakan bahwa kebijakan sebagai keputusan atau pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya demi kepentingan publik, yaitu kepentingan rakyat, penduduk, masyarakat dan atau warga negara [7], bahkan menekankan pada kebijakan sebagai pilihan yang dapat dilakukan atau tidak dapat dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian, konsep teori kebijakan ini menunjukkan bahwa jaminansosial TKI sebagai salah satu desain perlindungan yang diberlakukan khusus bagi warga negara yang bekerja di luar negeri, yang rentan terhadap persoalan kesehatan, keselamatan dan kejelasan upah, sebagai bagian dari sebuah kebijakan.

Implementasi kebijakan membutuhkan keterlibatan aktor, baik aktor pemerintah maupun swasta. Aktor kebijakan bukan semata-mata birokrasi atau organisasi pemerintah saja, namun juga aktor lain yang dapat menguatkan layanan [9]. Sedangkan kebersamaan kelembagaan dalam implementasi kebijakan memberikan ruang cukup luas bagi aktor dan merata saling mengisi, sehingga saling bertanggungjawab. Namun kebersamaan Kemenaker dan BNP2TKI dalam implementasi kebijakan ini justru menunjukkan ketidakjelasan

peran, sehingga membutuhkan aturan main yang jelas, memuat nilai-nilai, dan sistem yang jelas pula. Hal ini mendukung proposisi pendelegasian kewenangan tidak hanya memfokuskan pada keterwakilan kepentingan yang diatur dalam aturan formal namun juga pada rasionalitas atas nilai-nilai, peranan norma, sistem dan pengaturan informal tertentu.

Posisi kekuasaan yang tidak seimbang baik dalam penguasaan sumber daya dan informasi pada prinsipal dan agen, dapat membuat desain kelembagaan tidak berjalan seimbang. Hal ini disebabkan karena ketergantungan antar aktor, dimana pemerintah memiliki ketergantungan terhadap konsorsium asuransi, TKI memiliki ketergantungan pada PPTKIS, Konsorsium asuransi memiliki ketergantungan pada PPTKIS. Dengan demikian, mekanisme tata kelola kelembagaan jaminan sosial TKI didominasi oleh struktur kekuasaan yang tidak seimbang antara prinsipal dan agen, akibatnya semua keputusan berada di tangan agen, namun semua resiko ditanggung oleh prinsipal. Hal ini ditunjukkan adanya pengelolaan informasi yang banyak tidak diketahui oleh TKI. Pemerintah sangat tergantung pada konsorsium asuransi terkait pengelolaan dan informasi. Sintesa ini dibuktikan bahwa dalam teori *agency* [4] agen sebagai pihak yang menjalankan layanan sesuai dengan kepentingan prinsipal, yang mencakup pendelegasian kewenangan pengambilan keputusan. Begitu juga pada teori *agency* yang dikemukakan [1] bahwa principal mendelegasikan pada agent beberapa otoritas pengambilan keputusan tetapi tidak meliputi semua risiko yang terkait dengan otoritas pengambilan keputusan tersebut.

Sementara itu, adaptasi peran diantara aktor terjadi hanya sebatas *power sharing*, belum pada *values sharing*. Hal ini ditunjukkan dengan fenomena pemerintah tidak mampu hadir dalam penyelesaian asuransi TKI, pemerintah tidak mampu untuk melakukan negosiasi, konsorsium asuransi masih mencari keuntungan, keuntungan hanya dapat diberikan pada PPTKIS. Sintesa ini dapat dibuktikan pada teori prinsipal agen, bahwa adanya perilaku oportunistik (*opportunistic behaviour*) terjadi pada agent karena mempunyai keunggulan informasi, memanfaatkan keunggulannya tersebut untuk menguasai keputusan-keputusan penting, sehingga prinsipal tidak memiliki daya tawar negosiasi yang disebabkan oleh minimnya informasi. Dalam teori konflik prinsipal agen, Teori "konflik dalam preferensi hasil-tipe" – (*outcome-type preference*) [5] bahwa Agen dan *principal* memegang kepentingan yang berbeda, menjadi konflik atas perbedaan kepentingan tersebut, sehingga agen dapat pula bertindak hanya sebatas kekuasaan yang dimilikinya tanpa melakukan adaptasi peran dan atas nilai-nilai yang dimiliki prinsipal. Sedangkan pola kekuasaan yang terbentuk akibat krisis eksistensi aktor. Hal ini didasarkan pada fenomena bahwa eksistensi aktor ini didasarkan karena melekatnya identitas tertentu akibat penyimpangan aturan main. Sintesa ini dibuktikan bahwa dalam teori prinsipal agen, beberapa kondisi, agen akan menggeser usaha mereka terhadap tugas / dimensi yang diukur tersebut (dan dihadiahi) oleh pelaku pada kerusakan di tugas yang lainnya (atau dimensi lain dari tugas tersebut) yang terlalu mahal untuk dinilai [3]. Teori *agency* yang dikemukakan [1] bahwa prinsipal mendelegasikan pada agent beberapa otoritas pengambilan

keputusan tetapi tidak meliputi semuarisiko yang terkait dengan otoritas pengambilan keputusan tersebut. Namun, jika prinsipal agen ini dipandang sebagai bentuk kemitraan dalam pengelolaan kebijakan publik, maka hubungan prinsipal agen bertujuan untuk kerjasama yang memiliki tujuan bersama, derajat kewenangan dan tanggung jawab bersama, bersama dalam pengambilan resiko, dan saling menguntungkan.

[4] menjelaskan hubungan keagenan di dalam teori agensi (*agency theory*) bahwa terdapat kumpulan kontrak (*nexus of contract*) antara pemilik sumber daya ekonomis (*principal*) dan manajer (*agent*) yang mengurus penggunaan dan pengendalian sumber daya tersebut. Hal ini membawa konsekuensi bahwa agen memiliki keunggulan untuk mengelola semua sumber daya yang ia kuasai, namun tidak terjadi pada prinsipal yang tidak memiliki sumberdaya (finansial, informasi) selengkap agen. Hal ini menyebabkan kekuasaan pengambilan keputusan dapat terjadi atas dominasi agen. Otoritas pengawasan ada di *principal*, untuk alasan efisiensi, mendelegasikan bagian dari misinya kepada pihak pelaksana khusus (agen). Hubungan mereka diatur melalui kontrak (formal atau tidak), yang menentukan hak dan kewajiban masing-masing pihak, termasuk hasil yang ingin dicapai *principal*, serta sumber daya yang memungkinkan disediakan oleh *principal*. Teori *agency* tersebut, juga menjelaskan bahwa kolaborasi sebagai suatu proses berfikir dimana pihak yang terlibat memandang aspek-aspek perbedaan dari suatu masalah serta menemukan solusi dari perbedaan tersebut dan keterbatasan pandangan mereka

terhadap apa yang dapat dilakukan dalam solusi tersebut. Namun, tidak demikian dengan fenomena yang ditunjukkan dalam penelitian ini. Solusi atas semua persoalan TKI, berada di tangan Pemerintah. Keterbatasan pemerintah akan penguasaan sumberdaya informasi membuat pemerintah tidak mampu semua pengambilan keputusan berdasarkan kemampuan tersebut, peran ini diambil alih oleh agen. Teori *agency* lainnya, mengenai pendelegasian tugas-tugas dimungkinkan akan bermanfaat karena berkurangnya waktu atau menambah pengetahuan tentang bagaimana melakukan tugas yang terbaik (manfaat bagi *principal*) [6]. *Theory of Incentives I: The Principal-Agent Model*). Namun, dalam pendelegasian antara prinsipal dan agen dalam penelitian ini menunjukkan bahwa agen belum mampu melakukan pengambilan keputusan terbaik bagi keuntungan / kebermanfaatannya prinsipal. Hal ini dimaknai bahwa kolaborasi dalam pelayanan publik mempunyai karakteristik yaitu memuat aktor (sekurang-kurangnya ada dua lembaga yang berbeda (sektor publik dengan privat atau sektor non profit), adanya perjanjian tertulis untuk menentukan kerangka kolaborasi, adanya tujuan, adanya pembagian tanggungjawab yang meliputi pembagian resiko, sumber daya, dan manfaat, baik yang bersifat *tangible* maupun *intangible*. Teori ini menekankan bahwa hubungan prinsipal agen yang terbentuk dalam sebuah kolaborasi. Begitu juga pada teori pemberian wewenang *principal* kepada *agent* dan kemitraan antar *agent* akan menyebabkan terjadinya ketergantungan sumber daya. Kedua belah pihak dalam hubungan ini ingin memaksimalkan utilitas mereka, ada alasan yang kuat

untuk percaya bahwa *agent* tidak akan selalu bertindak demi kepentingan pokok [8]. Teori ini menjadi pembenar bahwa secara temuan didapatkan bahwa pemberian kewenangan prinsipal ke agen didominasi oleh kekuasaan agen, akibat ketergantungan sumber daya, dan hubungan perbedaan cara pandang terhadap utilitas dan kepentingan utama yakni layanan jaminan sosial TKI pada calon TKI/TKI. Layanan yang didasarkan bukan pada otoritas / kekuasaan salah satu aktor, melainkan strategi kolaborasi. Dengan demikian, maka temuan penelitian ini memberikan persoalan tersendiri jika pemberian kewenangan pengelolaan asuransi sepenuhnya tidak diikuti dengan peran pemerintah seutuhnya untuk memberikan perlindungan, atau mungkin terjadi praktik “ruang” bisnis, bahkan industri perlindungan bagi TKI.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan perspektif teori kelembagaan secara makro. Pengumpulan data dilakukan melalui interview mendalam dengan TKI, mantan TKI, (berasal dari Jawa Timur), perwakilan UPT.P3TKI. Teknik analisis menggunakan induktif, dengan uji validitas triangulasi.

HASIL

Hal ini dibuktikan bahwa determinan biaya yang dikeluarkan prinsipal, yakni TKI mengeluarkan sejumlah biaya diluar biaya formal yang seharusnya dikeluarkan sebagai kewajiban keikutsertaan asuransi TKI. Misalnya, biaya akibat penyelesaian ganti rugi asuransi dan biaya lainnya yang melekat di tiap interaksi. Hal ini terjadi akibat ketidakberdayaan informasi

dan finansial TKI. Pemerintah mengeluarkan sejumlah biaya atas konsekuensi ketidaksempurnaan informasi dan sumber daya lain dalam mekanisme tata kelola. Kerugian ekonomi merupakan implikasi ekonomi akibat adanya determinan biaya yang harus ditanggung aktor. Hal ini disebabkan adanya perilaku oportunis dan informasi yang tidak seimbang, sehingga aktor yang memiliki keterbatasan informasi dan berdampak atas perilaku oportunis aktor lain maka aktor ini akan menanggung biaya yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan aktor yang memiliki sumberdaya / informasi yang lengkap. Atau juga karena kekuasaan yang membentuk perilaku oportunis, maka aktor yang tidak memiliki kuasa yang lebih banyak mengeluarkan biaya atas beban kekuasaan tersebut. Sedangkan konsorsium asuransi sebagai agen, juga mengeluarkan biaya kemitraan kepada PPTKIS, sebagai konsekuensi atas keberlanjutan usaha.

Berdasarkan juga pada fenomena bahwa struktur penghubung diantara *actor* memungkinkan adanya aktor yang lemah dalam mengekspresikan aspirasi dan menunjukkan kemampuannya terhadap lingkungan yang melingkupi desain kelembagaan. Secara realitas semakin melemah peran aktor (TKI dan Pemerintah), karena kekuatan daya tarik kekuasaan yang tidak dimilikinya, meskipun Pemerintah berperan sebagai regulator dan fasilitator, namun pemerintah tidak memiliki kemampuan dalam mengeksekusi. Oleh karena itu, seringkali mekanisme tata kelola ini meskipun diwujudkan dalam bentuk layanan, namun disisi lain, semakin meminggirkan aktor TKI (yang sejatinya berperan sebagai supporting unit) dan membuat TKI dalam kondisi ketiadaan

jaminan atas sosialnya. Artinya, skema asuransi yang menurut UU No. 39 Tahun 2004 sebagai skema perlindungan (sosial) memuat jaminan atas kesehatan dan keselamatan kerja bahkan diatur secara lengkap (umum dan jiwa) belum mampu memberikan jaminan sosial sesungguhnya, hak-hak sosial TKI masih diacuhkan.

Berkaitan dengan implikasi tersebut, terdapat ketergantungan antar aktor yang menjadi historis pembentuk struktur kekuasaan dan tekanan-tekanan akibat informasi assimetris dan sikap oportunis, sehingga berdampak pada determinan ekonomi dan juga bekerjanya aturan formal serta nilai / norma yang dapat diadopsi bagi aktor. Keunggulan informasi membentuk kapabilitas tertentu bagi aktor, terutama konsorsium asuransi yang memiliki informasi terlengkap sehingga lebih mudah untuk menjalankan perannya atau bahkan mengungguli kapabilitas aktor lain (TKI dan pemerintah).

Fenomena yang menunjukkan bahwa desain kelembagaan mengatur hubungan transaksional. Dengan pemahaman bahwa transaksi yang terjadi menentukan struktur tertentu, sehingga menentukan batasan tertentu pada aktor dalam pengambilan keputusan. Transaksi yang dilegalkan dalam sebuah aturan tertentu telah mendistribusikan keuntungan ekonomi. Terlebih keuntungan yang didapatkan agen dan mitranya. Dengan demikian, keuntungan / manfaat ini memuat fokus pada pemerolehan kepuasan individu aktor berdasarkan kepentingan aktor, sehingga fokus atas jaminan sosial (skema asuransi ini) bukan untuk memberikan perlindungan dalam arti sesungguhnya. Jika dikaitkan dengan teori prinsipal agen, khususnya *outcome type preference in agency theory* [2]

bahwa agen dan prinsipal memegang kepentingan yang berbeda, sehingga agen akan lebih mudah untuk “membangun kerajaan”, fasilitas, waktu luang, dan sebagainya bukan memaksimalkan keuntungan prinsipal.

Kelembagaan yang ada diyakini sebagai nilai / norma berdasarkan pola tingkah laku aktor sehingga disepakati bersama, lebih tepatnya keterpaksaan kepercayaan timbul bersama aktor TKI dan pemerintah, akibat konsekuensi timbal balik determinan biaya dan kebermanfaatan skema asuransi ini bagi TKI dan pemerintah. Hampir semua aktivitas interaksi memerlukan pengaturan (formal dan informal) yang ditegakkan bersama UU No. 39 Tahun 2004 beserta aturan lainnya, begitu juga pada tiap setting (latar belakang karakteristik aktor) diperlukan aturan tersebut sebagai pembatas tindakan/perilaku. Meskipun, dalam mekanisme tersebut dibumbui oleh banyak aturan yang tidak mengikat, dan dilakukan oleh aktor di luar aktor inti lingkungan kelembagaan. Karena pada hakikatnya kebijakan jaminan sosial skema asuransi ini dilakukan hanya oleh TKI dan konsorsium dan difasilitasi (diverifikasi) oleh Pemerintah.

Jika desain kelembagaan memuat aturan yang terkait dengan nilai/norma yang berbeda-beda di tiap interaksi, akan hadir konsekuensi lain sebagai dampak ketidakteraturan dan ketidakjelasan aturan main. Hal ini tidak dapat diprediksi, mengingat TKI dapat sebagai mandiri saat mendaftar asuransi atau melalui jasa PPTKIS. Artinya, kejadian yang tidak sama/dialami TKI dimungkinkan banyak tidak dialami TKI lain karena banyaknya aturan lain hadir di sela-sela aturan formal. Pemahaman ini menghendaki adanya konflik kepentingan di antara aktor, walaupun

aktor pemerintah berperan *responsive* sebagai tanda kepedulian atas upaya pemecahan masalah, tetapi aktor pemerintah ini tidak dapat bergerak sendiri dan karenanya memerlukan otoritas penentu (konsorsium) yang lebih *responsive* membantu pemerintah menyelesaikan semua persoalan, melalui adaptasi peran layaknya pemerintah yang berperan sebagai penjamin perlindungan TKI.

Dengan demikian, perbedaan kepentingan antara prinsipal dan agent akan menghadirkan implikasi kerugian ataupun keuntungan (bisnis) diantara mereka. Implikasi atas mekanisme tata kelola kelembagaan ini memberikan petunjuk bahwa kelembagaan dilihat sebagai mekanisme tata kelola yang memuat aturan main. Namun pemaknaan ini memberikan gambaran bahwa kejadian atas interaksi yang serupa (yang dialami TKI) berjalan berulang dan dalam situasi yang beragam. Artinya, aturan formal yang dibuat oleh TKI dan konsorsium asuransi berdiri diatas kelembagaan yang sengaja dibuat. Mekanisme tata kelola kelembagaan jaminan sosial untuk TKI dibuat dengan dampak munculnya kepentingan-kepentingan ekonomi dan kepentingan layanan, sehingga memunculkan pemahaman bahwa lingkungan kelembagaan (struktur aturan formal / dan nilai / norma) membentuk pula lingkaran struktur kekuasaan dan penilaian-penilaian upaya efisiensi tercapainya keberhasilan kebijakan jaminan sosial TKI. Lingkungan kelembagaan mempengaruhi perangkat pilihan-pilihan aktor dimana hanya keputusan yang memuaskan aktor yang akan menjadi sebuah pilihan aktor. Artinya, mekanisme tata kelola dibuat berdasarkan perangkat pilihan aktor dan pilihan tersebut membawa implikasi

positif bagi aktor tersebut, tanpa melihat implikasi tersebut secara positif atau berdampak negative pada aktor lain. Dengan demikian, bahwa temuan dari penelitian ini memberikan pelajaran penting bahwa mekanisme tata kelola kelembagaan jaminan sosial untuk TKI memiliki implikasi kerugian dan manfaat ekonomi bagi prinsipal dan agen. Bahkan memuat persoalan terbukanya “ruang” bisnis dan industri terhadap perlindungan itu sendiri.

Kebutuhan Perubahan Peran (Makna) Perlindungan

Perubahan makna aktor dalam memaknai kebijakan perlindungan TKI dan mengembalikannya pada prinsip-prinsip konvensi internasional dan UUD 1945 yakni memuat prinsip-prinsip kebermanfaatan dan keadilan. Melalui penataan kembali isi dan makna yang terkait dengan aturan formal (UU No. 39 Tahun 2004 dan juga Permenaker yang mengatur) yaitu reformasi atas aturan formal menjadi kebutuhan penting dalam perubahan desain kelembagaan. Pemenuhan fasilitas atas jaringan sistem informasi yang terintegrasi pada Pemerintah (Kemenaker dan BNP2TKI), TKI, Konsorsium asuransi, PPTKIS dan semua pihak yang terkait menjadi kebutuhan untuk memenuhi semua informasi yang dibutuhkan, sehingga memuat prinsip transparan dan mudah diakses oleh semua pihak. Sebagaimana sekarang sudah dikeluarkan dalam UU No. 18 Tahun 2017 tentang perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

Kejelasan peran antara Kemenaker sebagai regulator dan BNP2TKI sebagai operasional dari kebijakan jaminan sosial TKI dilakukan melalui harmonisasi koordinasi. Artinya, kejelasan peran dimaknai sebagai aturan main dalam koordinasi. Begitu juga

dengan Kemenlu, walaupun berperan mengawasi perlindungan sebatas di negara tujuan, namun harmonisasi koordinasi tetap dibutuhkan dengan kelembagaan yang mengelola perlindungan di dalam negeri (Kemenaker dan BNP2TKI). Harmonisasi koordinasi juga dilakukan melalui perubahan makna kelembagaan bagi Disnaker Kabupaten / Kota dengan Propinsi atau BP3TKI dengan BP4TKI / Loka TKI sebagai fasilitator penyedia informasi bagi TKI sehingga meminimumkan ketidakjelasan informasi serta ikut dalam mengawasi / mengoreksi terkait perjanjian penempatan dan kerja.

Memaknai kembali TKI sebagai subjek/sasaran kebijakan yang dipandang tidak lagi sebagai individu, tetapi melekat dalam TKI itu sendiri yaitu peran keluarga TKI. Artinya, memberikan posisi penting bagi perlindungan keluarga TKI dan peran keluarga bagi perlindungan anggota keluarganya yang menjadi TKI menjadi kebutuhan desain juga. Keluarga juga akan meringankan beban bagi TKI terkait persoalan biaya dan tanggungjawab. Sehingga kualitas layanan dan keberhasilan kebijakan jaminan sosial memberikan kebermanfaatan bagi TKI dan keluarganya.

Asuransi yang dibuat dan ditandatangani oleh TKI dan konsorsium telah diverifikasi oleh pemerintah melalui BNP2TKI, memuat perubahan makna interaksi yang “melayani”. Artinya, konsorsium sebagai pengelola juga memberikan nilai-nilai melayani, meskipun berhak dalam pengambilan keputusan, namun keputusannya sudah dijamin secara prosedural oleh pemerintah. Sehingga upaya penguasaan atas keputusan dapat diseimbangkan dengan “hadirnya” peran

pemerintah sebagai penjamin prosedur, yang dimaknai sebagai ketegasan pemerintah terhadap kinerja konsorsium asuransi dan memberikan kepastian perlindungan bagi TKI.

Kebutuhan atas perubahan mekanisme kelembagaan dapat ditunjukkan dalam tabel 1 berikut ini :

Tabel 1. Kebutuhan dan Mekanisme Perubahan Kelembagaan (Pendekatan Lingkungan Kelembagaan/Makro)

Kebutuhan Perubahan	Mekanisme Perubahan	Orientasi
Prinsip-prinsip & implementasi jaminan sosial	Memaknai kembali prinsip-prinsip jaminan sosial pada rekomendasi ILO melalui redefinisi jaminan sosial	Menekankan kembali pada prinsip kebermanfaatan dan keadilan
Penguatan pengetahuan dan sharing informasi	Membangun jaringan sistem informasi yang terintegrasi	Memberikan akses informasi bagi semua aktor, memuat prinsip transparansi, mudah, sederhana, dan murah
Kejelasan struktur koordinasi	Harmonisasi koordinasi antar lembaga pemerintah baik pemerintahan dalam	Mempertegas peran diantara aktor lembaga pemerintah, sehingga Kemenaker

Kebutuhan Perubahan	Mekanisme Perubahan	Orientasi
	negeri (Kemenaker & BNP2TKI) dan Kemenlu serta pemerintahan negara penempatan	dan BNP2TKI mampu memaknai kembali perannya, serta pemerintah memiliki kemampuan negosiasi terkait aturan main dengan negara tujuan
	Harmonisasi koordinasi dengan mengembalikan peran Disnaker Kab/Kota/Daerah sehingga sejalan dengan Disnaker Propinsi, melalui SOP/aturan formal	Memberikan peran otoritas pengawasan dan mengoreksi terkait perjanjian penempatan & kerja pada Disnaker Kab/Kota/Daerah, selama ini tidak dilakukan, hanya memiliki otoritas memeriksa
Penguatan Kemampuan Aktor	Mereduksi share keuntungan konsorsium asuransi pada PPTKIS dan mitra lainnya, melalui	Menyediakan SOP/aturan formal yang memuat kejelasan tindakan, sehingga mengikat dan

Kebutuhan Perubahan	Mekanisme Perubahan	Orientasi
	Standar Operasional Prosedural yang disusun bersama Pemerintah secara formal	ketegasan sanksi serta kewajiban yang lugas/resmi terkait pengelolaan kemitraan konsorsium asuransi, PPTKIS dan mitra lainnya (broker), sehingga menguatkan posisi pemerintah sebagai pengawas kinerja agen
	Menguatkan peran keluarga terkait perlindungan TKI, sesuai konvensi internasional ILO, melalui formalitas peran/menghadirkan di tiap tindakan calon TKI/TKI & pemenuhan semua informasi	Menguatkan posisi calon TKI/TKI dalam membuat keputusan terkait perlindungan bagi dirinya, dengan tidak lagi memandang TKI sebagai individu namun bagian dari keluarga
	Pemerintah sebagai penjamin	Memaknai kembali peran

Kebutuhan Perubahan	Mekanisme Perubahan	Orientasi
	prosedural melalui aturan formal yang mengikat atau perubahan UU/aturan formal lainnya	pemerintah sebagai posisi penentu atas keputusan konsorsium terkait asuransi TKI
	Kualitas layanan sebagai keberhasilan kebijakan yang tidak hanya memuat efisiensi namun juga kebermampuan program bagi TKI, yang dikelola dengan penyelenggaraan/tata kelola yang terpisah/jelas & tegas	Memaknai kembali peran konsorsium asuransi sebagai pelayan TKI dan pengambil keputusan dengan aturan prosedural/SOP formal Kebijakan jaminan sosial memuat hak-hak sosial TKI, sehingga TKI sebagai subjek layanan atas aktor yang terlibat dalam kebijakan jaminan sosial TKI

Dari tabel tersebut terlihat bahwa perubahan desain kelembagaan terjadi karena kebutuhan atas tantangan untuk menyelesaikan persoalan. Kebutuhan perubahan desain kelembagaan meliputi kebutuhan redefinisi atas jaminan sosial TKI yakni melihat kembali rekomendasi ILO terkait hal ini, mengingat Indonesia sudah merativikasinya, perubahan ini dilakukan melalui mekanisme perubahan makna yang diformalkan melalui perubahan UU atau aturan tertentu. Kebutuhan selanjutnya menguatkan struktur pengetahuan melalui jaringan informasi terintegrasi, sehingga aktor yang terlibat mempunyai kesamaan informasi. Penguatan struktur koordinasi dilakukan melalui mekanisme harmonisasi koordinasi antar lembaga pemerintah, baik di dalam negeri maupun di negara penempatan TKI. Hal ini dilakukan sebagai upaya mempertegas kembali peran yang sudah ada dan diatur dalam SOP yang formal. Perubahan cara pandang TKI bagian dari keluarga sebagai mekanisme penguatan posisi TKI dan menguatkan peran keluarga dalam mekanisme perlindungan. Dengan demikian, perubahan makna kelembagaan menjadi salah satu solusi alternative untuk menjawab persoalan disintegritas kelembagaan yang sebelumnya, di sisi lain persoalan ini membawa dampak terbukanya “ruang”bisnis dan industri perlindungan bagi TKI.

SIMPULAN

Dampak disintegritas peran kelembagaan pada perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) membawa

konsekuensi terbukanya “ruang” bisnis dan industri atas perlindungan TKI (asuransi TKI). Hal ini disarkan pada temuan atas beban biaya ekonomi yang dikeluarkan/dibebankan pada semua aktor yang terlibat. Dengan demikian, peneliti mencoba untuk memberikan alternatif solusi melalui kebutuhan perubahan makna perlindungan.

Identifikasi persoalan pada penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan makro atau lingkungan kelembagaan. Ketepatan pendekatan yang digunakan juga membawa konsekuensi lain, yakni akan batas kedalaman penelitian. Artinya, hasil temuan penelitian ini hanya sampai pada implikasi lingkungan kelembagaan, belum pada implikasi mikro (kesepakatan kelembagaan). Artinya, identifikasi persoalan ini belum mampu menjawab/mengungkap perubahan aktor individu (meliputi perubahan persepsi dan perubahan perilaku) akibat asimilasi aturan main dalam mekanisme tata kelola tertentu. Hal ini menjadi keterbatasan, sehingga masih membutuhkan penelitian lanjutan, yakni untuk melengkapi dan mendalami pada persoalan mikro.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terimakasih disampaikan kepada:

1. Jurusan Ekonomi, Fakultas Ilmu Ekonomi & Bisnis, Universitas Trunojoyo Madura
2. Program Studi Teknik Industri, Fakultas Teknologi Industri, Universitas PGRI Adi Buana Surabaya

3. Semua pihak yang terkait yang tidak bisa disebutkan satu persatu

DAFTAR RUJUKAN

- (1) Nugroho, Riant. 2011. *Public Policy. Dinamika Kebijakan-Analisis Kebijakan- Manajemen Kebijakan*. PT. Alex Media Komputindo. Jakarta.
- (2) Suharto, Edi. 2013. *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*. Penerbit Alfabeta. Bandung.
- (3) Jensen M, Meckling W 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure. *Journal of Financial Economics*. Vol 3 (October). Pp. 305-320.
- (4) Alchian A, Demsetz H. 1972. Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*. Vol62. December. Pp. 777-795.
- (5) Holmström B. 1979. Moral hazard and observability. *The Bell Journal of Economics*. Vol. 10(1). Pp. 74-91.
- (6) Jensen M C, & Smith C W 1985 . *Stockholder, Manager, and Creditor Interests: Applications of Agency Theory*. Dalam E I Altman and M G Subrahmanyam (eds.), *Recent Advances in Corporate Finance*. Homewood, IL: Dow-Jones Irwin.
- (7) Holmström B, Milgrom R.1991. Multitask Principal Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics & Organization*. Vol. 7. Pp. 24-52.
- (8) Laffont J. J. & Tirole J. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- (9) Romano, Marco. 2013. Common Agency Theory: Corporate Governance, and Not for Profit Organizations. Conceptualizing and Researching Governance in Public and not for Organizations. *Studies in Public and Not for Profit Governance*. Vol. 1. Pp. 91-113.
- ILO. .2012. *The strategy of the International Labour Organization, Social security for all. Building social protection floors and comprehensive social security systems*. First published 2012.