

Dinamika Kelembagaan dalam Tata Kelola Pekerja Migran Indonesia

M Hamdi HS¹, Supranoto²

- 1). Dosen UIN KHAS Jember sekaligus Mahasiswa Program Studi Doktor Ilmu Administrasi FISIP Universitas Jember
- 2). Dosen Program Studi Doktor Ilmu Administrasi FISIP Universitas Jember

Abstrak

Keterlibatan banyak institusi dalam tata kelola Pekerja Migran Indonesia (PMI) di satu sisi menunjukkan adanya perhatian serius pemerintah dalam memberikan layanan yang terbaik kepada PMI sebagai pahlawan devisa. Namun di sisi lain, potensi konflik kelembagaan kerap terjadi, khususnya Kementerian Tenaga Kerja (Kemnaker) dengan Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) yang dalam praktiknya sama-sama berperan sebagai regulator dan sekaligus operator sehingga kerang mimbulkan tabrakan kebijakan dan kegamangan pada kelembagaan pengelola PMI di daerah. Tujuan kajian adalah menganalisis dinamika kelembagaan dalam tata kelola PMI. Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah studi literatur. Studi literatur adalah serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat, serta mengelolah bahan penelitian (Zed, 2008:3) yang relevan dengan topik penelitian, yaitu tentang dinamika kelembagaan dalam tata kelola PMI. Berdasarkan hasil pembahasan dapat ditarik kesimpulan bahwa: *Pertama*, kebijakan tentang tata kelola PMI yang dibuat karena adanya kepentingan politis melahirkan disharmoni kelembagaan antar pengelola PMI yang berdampak pada tidak optimalnya implementasi UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. *Kedua*, adanya dualisme institusi pengelolaan PMI – Kemnaker dengan BP2MI – melahirkan kerancuan dalam tata kelolanya di tingkat lapangan atau daerah, karena secara organisasi fungsi komando Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di daerah berada di bawah Kemnaker. Akan tetapi dalam menangani PMI, OPD tidak bisa hanya mengikuti kebijakan dari Kementerian Tenaga Kerja saja, karena dalam implementasinya BP2MI-lah yang lebih aktif melakukan terobosan dalam tata kelola PMI, sehingga OPD harus peka dan mengikuti juga ritme kebijakan yang dilakukan oleh BP2MI dalam tata kelola PMI.

Kata Kunci: Kelembagaan, Tata Kelola dan Disharomi

1. Pendahuluan

Secara normatif setiap institusi berada di bawah tekanan berbagai kekuatan sosial. Untuk menyelaraskan dengan tekanan tersebut institusi perlu melakukan kompromi dan memelihara struktur operasional secara terpisah, karena struktur institusi tidak ditentukan oleh situasi lingkungan tugas, tetapi lebih dipengaruhi oleh situasi masyarakat secara umum dimana bentuk sebuah institusi ditentukan oleh legitimasi, efektivitas dan rasionalitas pada masyarakat (Meyer dan Scott dalam Donaldson 1995). Pendapat yang dikemukakan oleh Meyer dan Scott dalam implementasinya menjadi relevan dalam konteks institusi yang mengelola Pekerja

Migran Indonesia (PMI). Karena institusi pengelola PMI selalu mendapat tekanan publik untuk efektif dalam kinerjanya.

Di sisi yang lain, dalam institusi tata kelola PMI, pemerintah memegang peranan kunci dalam urusan PMI. Dalam reformasi penanganan PMI berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 29 Tahun 2004 tentang Reformasi Kebijakan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri melibatkan paling sedikit tiga belas lembaga pemerintah, antara lain: *Pertama*, Kementerian Tenaga Kerja mempunyai peran utama dalam merumuskan kebijakan penempatan dan Tata Kelola di luar negeri, dan mempunyai kantor-kantor cabang di provinsi dan kabupaten. Kemnaker bekerja sama dengan bupati, walikota atau gubernur dan BP2MI untuk mengkoordinasi pekerjaan mereka di daerah.

Kedua, BP2MI merupakan pihak yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk penempatan dan Tata Kelola di luar negeri. *Ketiga*, Kementerian Luar Negeri diberikan mandat untuk mengurus tugas-tugas lain terkait dengan PMI selama di luar negeri, melalui kantor perwakilan diplomatik Indonesia. *Keempat*, Kementerian Sosial, di tingkat pusat atau daerah, mengurus PMI di luar negeri yang sudah dideportasi atau menjadi korban perdagangan orang.

Kelima, Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian bertanggung jawab mengkoordinasi berbagai kerja badan pemerintahan yang berhubungan dengan reformasi penempatan dan Tata Kelola juga perbaikan layanan keuangan bagi PMI. Sesuai dengan Instruksi Presiden No. 6/2006, Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian bertanggung jawab membentuk dua unit kerja pendukung untuk mempermudah agen-agen tata kelola permasalahan-permasalahan khusus dalam pengkoordinasiannya.

Keenam, Kementerian Koordinasi Kesejahteraan Rakyat bertanggung jawab melaksanakan koordinasi pelayanan PMI yang bermasalah di luar negeri, misalnya seperti deportasi. *Ketujuh*, Kementerian Koordinasi Bidang Politik, Hukum dan Keamanan bersama dengan Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian bertugas mengkoordinasi dan mengawasi pelaksanaan dengan masing-masing bidang tanggung jawab dan melaporkan pelaksanaannya secara teratur.

Kedelapan, Kementerian Kesehatan mengurus pemeriksaan kesehatan sebelum keberangkatan semua PMI ke luar negeri dan pelayanan kesehatan bagi PMI yang sakit dan menjadi korban kekerasan dan perdagangan orang. *Kesembilan*, Kementerian Bidang Komunikasi mengurus perjalanan PMI dari bandara atau pelabuhan keberangkatan sampai kedatangan, dari desa sampai negara tujuan dan kembali ke negara asal.

Kesepuluh, Kementerian Dalam Negeri mengurus dan mengatur dokumen identitas pemerintah, khususnya di daerah sampai kecamatan dan desa. *Kesebelas*, Direktorat Jenderal Imigrasi di bawah Kementerian Hukum dan HAM, mengurus penyediaan paspor bagi WNI, termasuk PMI. Kantor-kantor regional direktorat mengurus proses pembuatannya.

Kedua belas, Polisi Negara Republik Indonesia terlibat dalam tata kelola migrasi PMI di tingkat desa dan kecamatan. Polisi menegakkan pengaturan hukum dan melaksanakan peraturan hukum, khususnya mengambil tindakan hukum seperti menangkap atau memberikan sanksi bagi pelanggar peraturan migrasi PMI.

Ketiga belas, Kementerian Negara Bidang Usaha Milik Negara berwenang menyediakan layanan dan menciptakan seksi khusus untuk mengakomodasi PMI di bandara. *Keempat belas*, Kementerian Keuangan bertugas untuk memastikan tata

kelola masuknya bagasi milik PMI secara efisien. Bekerja sama dengan Presiden Direktur berbagai bank, Kementerian Keuangan juga akan membantu memberikan fasilitas kredit bagi calon tenaga kerja.

Kelima belas, Bank sentral Indonesia (Bank Indonesia) mengatur pengiriman uang internasional untuk mencegah pengiriman secara ilegal yang digunakan untuk kejahatan dan terorisme dan juga mengembangkan penggunaan jalur formal pengiriman uang bagi tenaga kerja dalam mengirim uang mereka. Bank Indonesia secara teratur melakukan penelitian tentang pengiriman uang untuk memperbaiki data dan juga bekerja sama dengan Bagian Keuangan Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian dan BP2MI dalam penyediaan kampanye pengetahuan tentang keuangan bagi PMI selama pelatihan yang dilakukan sebelum keberangkatan mereka. *Keenam belas*, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak bertanggung jawab mengkoordinasi dan memimpin unit kerja khusus tata kelola perdagangan orang.

Banyaknya institusi yang terlibat dalam tata kelola PMI di satu sisi menunjukkan adanya perhatian serius pemerintah dalam memberikan layanan yang terbaik kepada PMI sebagai pahlawan devisa. Namun di sisi lain, banyaknya institusi tersebut juga berpotensi menimbulkan dinamika kelembagaan yang kompleks, seperti Kementerian Tenaga Kerja dengan BP2MI yang kewenangannya berhimpitan, seringkali menimbulkan konflik dan *overlap* kewenangan yang pada akhirnya menimbulkan konflik kelembagaan dan kerancuan pada saat mengimplementasikan kebijakan tentang PMI di lapangan. Tujuan kajian ini adalah menganalisis dinamika kelembagaan dalam tata kelola Pekerja Migran Indonesia.

Teori Kelembagaan

Teori kelembagaan dasar pikirannya adalah terbentuknya organisasi oleh karena tekanan lingkungan institusional yang menyebabkan terjadinya institusionalisasi. Zukler (dalam Donaldson (1995), menyatakan bahwa ide atau gagasan pada lingkungan institusional yang membentuk bahasa dan simbol yang menjelaskan keberadaan organisasi dan diterima (*taken for granted*) sebagai norma-norma dalam konsep organisasi. Eksistensi organisasi terjadi pada cakupan organisasional yang luas di mana setiap organisasi saling mempengaruhi bentuk organisasi lainnya lewat proses adopsi atau institusionalisasi (pelembagaan).

Di Maggio dan Powell (dalam Donaldson, 1995), menyebutnya sebagai proses imitasi atau adopsi *mimetic* sebuah organisasi terhadap elemen organisasi lainnya. Menurut Di Maggio dan Powell (dalam Donaldson (1995), organisasi terbentuk oleh lingkungan institusional yang ada di sekitar mereka. Ide-ide yang berpengaruh kemudian di institusionalkan dan dianggap sah dan diterima sebagai cara berpikir ala organisasi tersebut. Proses legitimasi sering dilakukan oleh organisasi melalui tekanan negara-negara dan pernyataan-pernyataan. Teori institusional dikenal karena penegasannya atas organisasi hanya sebagai simbol dan ritual.

Perspektif yang lain dikemukakan oleh Meyer dan Scott (dalam Donaldson 1995), yang mengklaim bahwa organisasi berada dibawah tekanan berbagai kekuatan sosial guna melengkapi dan menyelaraskan sebuah struktur, organisasi harus melakukan kompromi dan memelihara struktur operasional secara terpisah, karena struktur organisasi tidak ditentukan oleh situasi lingkungan tugas, tetapi lebih dipengaruhi oleh situasi masyarakat secara umum di mana bentuk sebuah organisasi ditentukan oleh legitimasi, efektifitas dan rasionalitas pada masyarakat.

Teori kelembagaan dalam administrasi publik berkaitan dengan organisasi dan manajemen institusi publik, mencakup hubungan antara struktur organisasi, peraturan terkait serta norma-norma, dan proses organisasi, perilaku, hasil, dan akuntabilitas lembaga publik. Dalam administrasi publik, istilah "lembaga" biasanya mengacu pada sebuah organisasi publik yang dapat memanggil otoritas negara untuk menegakkan keputusannya.

Dalam konteks ini, lembaga-lembaga umum didefinisikan sebagai konstruksi sosial, aturan dan norma-norma yang membatasi perilaku individu dan kelompok. Teori kelembagaan didasarkan pada asumsi bahwa hasil kolektif dan perilaku individu yang terstruktur oleh lembaga. Teori kelembagaan mencakup literatur lintas disiplin, termasuk cabang di ekonomi, sosiologi, dan ilmu politik. Teori kelembagaan dalam administrasi publik bisa dilihat dalam konsep Birokrasi klasik Wilson: Apa yang Pemerintah Lakukan dan Mengapa Mereka Melakukannya. Meskipun teori kelembagaan menyediakan konsep yang detail dan kaya dengan deskripsi perilaku organisasi, ternyata pluralisme yang sangat besar bisa menimbulkan permasalahan terkait upaya penghematan dan sehingga sulit untuk menilai kapasitas secara jelas, replikasi, dan prediktif. Karena teori kelembagaan (tunggal) tidak memiliki inti konseptual, mungkin lebih akurat untuk menggunakan, teori institusional yang jamak.

Secara keseluruhan, teori kelembagaan memiliki lebih banyak tinjauan/perspektif yang beragam. Teori kelembagaan baru (*new institutional theory*), juga dikenal sebagai paham neo-kelembagaan (*neo-institutinalism*). Para ilmuwan menelusuri munculnya teori kelembagaan mengenai reaksi terhadap munculnya paham perilaku ilmu sosial. Dalam suatu peristiwa, teori kelembagaan yang mungkin merupakan pendekatan teoritis tunggal yang terpopuler dewasa ini di dalam administrasi publik, sebagaimana diendors oleh Frederickson (1999) yang merupakan salah satu figur terkemuka di bidang teori administrasi publik. Hall dan Taylor (1996), membedakan tiga tradisi pada paham kelembagaan: *Pertama*, pilihan rasional (*rational choice*). *Kedua*, paham kelembagaan historis (*historical institutionalism*). *Ketiga*, paham kelembagaan sosial (*sociological institutionalism*).

Konsep utama dan syarat: *Pertama*, *institutional* merupakan struktur-struktur pemerintahan berdasarkan aturan, norma, nilai, dan sistem-sistem makna kultural. *Kedua*, kepemimpinan sebagai jejaring kerja (*governance as networking*), merangkul/mencakup intitusi ke dalam seluruh sektor dan bagian dari konstribusinya mengenai isu-isu administrasi publik di dalam dunia kepartneran antar-sektor yang lebih besar, kebersamaan/kerjasama, dan saling memberi.

Ketiga, kepemimpinan transformasi (*transformation leadership*), adalah analisis kelembagaan yang mengandalkan peran-peran baru para pemimpin agensi di dalam pemerintahan, melalui jaringan-jaringan, merekonstruksi simbol dan makna-makna. *Keempat*, pengandungan dan legitimasi (*embeddedness and legitimation*), melakukan asumsi-asumsi tentang individu yang menjadi rasional, dan aktor-aktor yang memaksimalkan manfaat. Perilaku menjadi sesuatu yang berakar dan relektif terhadap konteks-konteks ganda/muti yang meliputi kultur, kerangka hukum, kepentingan agensi.

Kelima, legitimasi organisasi, kepercayaan yang wajar menyatakan bahwa legitimasi membawa kepada konstinuasi arus sumber atas nama organisasi, sehingga mewujudkan efektifitas organisasi dalam mencapai efisiensi agensi. · Pengimplementasian teknologi, teori pengundangan teknologi adalah sebuah contoh

dari teori kelembagaan yang menekankan penanaman/pelekatan (*embeddedness*), bagi isi adopsi terhadap teknologi informasi.

Keenam, ketekunan kultural (*cultural persistence*), tiga langkah tentang pembangunan kultur kelembagaan: habit/kebiasaan, keobjektifan, sedimentasi. Pembagian Dalam Teori Kelembagaan Ide-ide generatif utama yang diikuti oleh para penganut paham kelembagaan ini, memberi Kekuasaan adalah kekuatan yang dapat dipakai dan dikendalikan. Persoalan besar sejarah adalah mengubah kekuasaan mutlak untuk dapat diubah kearah demokrasi. Kekuasaan merupakan dasar politik. Dalam demokrasi, pemakaiannya harus sesuai dengan patokan-patokan kewajaran atau keadilan. Hal ini selanjutnya tercermin dalam hukum. Hukum menciptakan wewenang dan memungkinkan perwakilan menjadi sarana pembuatan hukum.

Selanjutnya jika perwakilan didasarkan persamaan, maka ia akan mendorong kebebasan dan demokrasi itu sendiri. Demokrasi adalah sistem sistem yang menjamin kebebasan. Kebebasan-kebebasan ini diabadikan dalam hak-hak, yang diungkapkan secara politik dalam perwakilan. Dalam demokrasi melalui kedaulatan rakyat, hak menimbulkan wewenang, suatu wewenang yang didukung oleh hukum. Hasilnya adalah sebuah sistem ketertiban yang menjadi landasan yang memungkinkan dijalankannya kekuasaan serta ditetapkannya asas-asas kewajaran atau keadilan. Selanjutnya lembaga-lembaga pemerintahan ini terbagi dalam tiga wewenang yang merupakan perhatian utama kaum institusionalis, yaitu: *Pertama*, Badan Legislatif Badan ini merupakan pengawas terpenting terhadap kekuasaan yang nyata maupun potensial. Badan ini terdiri atas wakil-wakil rakyat. Semua pemberlakuan hukum harus disetujui oleh badan legislatif ini, namun sangat sedikit kebijaksanaan barasal langsung dari inisiatifnya (Apter, 1996:145). Fraksi-fraksi, kelompok-kelompok kepentingan, dan koalisi-koalisi partai politik campur tangan dalam pemberlakuan kebijaksanaan-kebijaksanaan penting. Badan legislatif jarang mengusulkan rancangan undang-undang khusus, sekalipun ada krisis dalam jumlah suara. Tetapi mereka meninjau, mengkritik, mengusulkan perubahan, memperbaiki dan sering menolak rancangan undang-undang.

Kedua, Badan Eksekutif Badan eksekutif pemerintah ini bertanggungjawab sesuai dengan makna yang terkandung dalam namanya, yaitu melaksanakan keinginan-keinginan rakyat. Dalam sistem demokrasi, eksekutif ini. bertindak atas nama rakyat. Semakin banyak mendapat dukungan yang diperoleh eksekutif dari rakyat, semakin efektif tindakan-tindakannya, dan begitu sebaliknya. Tetapi seorang eksekutif yang demokratis sangat berbeda dengan seorang jenderal atau presiden perusahaan bisnis. Eksekutif harus memimpin, tetapi harus tanggap juga terhadap rakyat. Sebab publik secara kontradiktif mengharapkan agar eksekutif: (1) mengambil inisiatif, (2) tidak melakukan sesuatu tanpa berkonsultasi dengan publik. Namun demikian eksekutif yang kuat akan selalu dituduh berkecenderungan menjadi diktator, dan sebaliknya eksekutif yang lemah senantiasa akan diejek karena kurang mengambil inisiatif (Apter, 1996: 148).

Ketiga, Badan Yudikatif Dengan adanya yurisdiksi-yurisdiksi kekuasaan yang dibatasi konstitusi dalam hal mana mereka harus saling berhubungan dalam urusan pembuatan kebijaksanaan, selalu ada kemungkinan terjadinya pelanggaran konstitusi. Jika demikian halnya diperlukan adanya pengadilan tinggi yang berfungsi sebagai wasit agung untuk masalah-masalah penafsiran konstitusional. Pengadilan tinggi semacam itu mewakili asas mengenai lembaga yudikatif agung yang independen.

Teori Institusi Ekonomi

Teori institusional telah berkembang dalam berbagai disiplin ilmu, bahkan bersifat multi dan interdisipliner. Diantara kelompok disiplin ilmu yang memberikan sumbangan utama terhadap perkembangan teori institusional adalah ilmu ekonomi, ilmu politik dan sosiologi (Scott, 2001). Pendekatan ekonomi kelembagaan pada awalnya menggunakan asumsi-asumsi rasionalitas klasik dengan asumsi-asumsi ekonomi untuk mewujudkan eksistensi organisasi dan institusi. Williamson (1989) telah mengembangkan pendekatan *transaction-cost analysis* dalam organisasi. Dan selanjutnya dalam teori neo-institusional menekankan pada pentingnya peranan agen dalam sistem ekonomi, koordinasi dalam aktivitas ekonomi menyangkut transaksi pasar dan struktur institusi. Dalam hal ini peran sistem pemerintah dalam ekonomi kelembagaan menjadi penting dalam struktur institusi dan organisasi.

Pengaruh ilmu politik dalam perkembangan teori institusi awalnya dapat dilihat dari dua hal: *Pertama*, menerapkan *rational choice economic models* pada sistem politik. *Kedua*, pandangan historis tentang sifat institusi yang berpengaruh besar terhadap konstruksi aktor dan kepentingannya. Dari dua hal tersebut berkembang pandangan institusi sebagai organisasi yang memiliki tiga pendekatan analisis, yaitu menyangkut: suatu proses politik, kesadaran dan artikulasi dalam suatu struktur pekerjaan, dan aktivitas organisasi yang tidak dapat dipisahkan dari kebijakan. Pengertian institusi mencakup aspek yang luas. Luasnya cakupan tersebut dapat dilihat dari definisi sebagaimana yang dikemukakan Scott (2001): *Pertama*, institusi adalah struktur sosial yang memiliki tingkat ketahanan yang tinggi. *Kedua*, institusi terdiri dari kultur-kognitif, normatif, dan elemen regulatif yang berhubungan dengan sumberdaya, memberikan stabilitas dan makna kehidupan sosial. Institusi ditransmisikan oleh berbagai jenis operator, termasuk sistem simbol, sistem relasional, rutinitas, dan artifak. Institusi beroperasi pada berbagai tingkat yurisdiksi, dari sistem dunia ke hubungan interpersonal lokal.

Ketiga, institusi menurut definisinya berarti kestabilan tetapi dapat berubah proses, baik yang selalu bertambah maupun yang tersendat. Scott (2001) mengembangkan tiga pilar dalam tatanan sebuah kelembagaan, yaitu regulatif, normatif, dan kognitif. Pilar regulatif menekankan aturan dan pengaturan sanksi, pilar normatif mengandung dimensi evaluatif dan kewajiban, sedangkan pilar kognitif melibatkan konsepsi bersama dan frame yang menempatkan pada pemahaman makna. Setiap pilar tersebut memberikan alasan yang berbeda dalam hal legitimasi, baik yang berdasarkan sanksi hukuman, secara kewenangan moral dan dukungan budaya.

Teori Institusi Sosial (*Theory of Social Institutions*)

Menurut Scott (2008:36), teori kelembagaan baru (*neoinstitutional theory*) adalah tentang bagaimana menggunakan pendekatan kelembagaan baru dalam mempelajari sosiologi organisasi. Akar teoritisnya berasal dari teori kognitif, teori kultural, serta fenomenologi dan etnometodologi. Ada 3 elemen analisis yang membangun kelembagaan walau kadang-kadang ada yang dominan, tapi mereka bekerja dalam kombinasi. Ketiganya datang dari perbedaan cara pandang terhadap sifat realitas sosial dan keteraturan sosial dalam tradisi sosiologi sebelumnya. Ketiga elemen tersebut adalah aspek regulatif, aspek normatif, dan aspek kultural-kognitif.

Dari penelusuran inilah Scott merumuskan kelembagaan sebagai: "*institution are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together*

with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life” (Scott, 2001: 48).

Kelembagaan menyediakan pedoman dan sumber daya untuk bertindak, sekaligus batasan-batasan dan hambatan untuk bertindak. Fungsi kelembagaan adalah untuk tercapainya stabilitas dan keteraturan (*order*), tapi mereka pun berubah. Kelembagaan adalah *property* sekaligus proses. Dalam pendekatan kelembagaan baru dipelajari apa tipe-tipe dan bentuk-bentuk kelembagaan yang mendorong lahirnya organisasi formal. Hal ini berkaitan dengan hambatan struktural dan kultural (kontrol) versus kemampuan atau keberanian individu untuk bertindak kreatif (*make difference*). Lebih jauh, Scott (2001) menjelaskan tentang adanya 3 pilar dalam perspektif kelembagaan baru. *Pertama*, pilar regulatif (*regulative pillar*), yang berkerja pada konteks aturan (*rule setting*), monitoring, dan sanksi. Hal ini berkaitan dengan kapasitas untuk menegakkan aturan, serta memberikan *reward and punishment*. Cara penegakannya melalui mekanisme informal (*folkways*) dan formal (polisi dan pengadilan). Meskipun ia bekerja melalui represi dan pembatasan (*constraint*), namun disadari bahwa kelembagaan dapat memberikan batasan sekaligus kesempatan (*empower*) terhadap aktor. Aktor yang berada dalam konteks ini dipandang akan memaksimalkan keuntungan, karena itulah kelembagaan ini disebut pula dengan kelembagaan regulatif (*regualtive institution*) dan kelembagaan pilihan rasional (*rational choice instituion*). *Kedua*, pilar normatif (*normative pillar*) dengan tokohnya adalah Durkheim, Parson, dan Selznick. Dalam pandangan ini, norma menghasilkan preskripsi, bersifat evaluatif, dan menegaskan tanggung jawab dalam kehidupan sosial. Dalam pilar ini dicakup nilai (*value*) dan norma. Norma berguna untuk memberi pedoman pada aktor apa tujuannya (*goal dan objectives*), serta bagaimana cara mencapainya. Karena itu, bagian ini sering pula disebut dengan kelembagaan normatif (*normatif institution*) dan kelembagaan historis (*historical institutionalism*). Inilah pula yang sering disebut sebagai teori “kelembagaan yang asli”. *Ketiga*, pilar kultural-kognitif (*cultural-cognitive pillar*) dengan tokohnya adalah Geertz, Douglass, Berger dan Luckmann, Goffman, Meyer, DiMaggio, Powel, dan juga Scott. Inti dari pilar ini adalah bahwa manusia berperilaku sangat ditentukan oleh bagaimana ia memaknai (*meaning*) dunia dan lingkungannya. Manusia mengalami sedimentasi makna dan kristalisasi makna dalam bentuk objektif. Aktor (individu dan organisasi) mengalami proses interpretatif internal yang dibentuk oleh kerangka kultural eksternal, dalam memaknai lingkungan sebagai *situation shared* secara kolektif. Dalam konteks ini, diyakini aktor memiliki makna yang sangat variatif, sehingga kreativitas aktor dihargai. Bagian ini sering disebut dengan kelembagaan sosial (*social institution*).

Pilar kognitif dalam kelembagaan baru berakar dari pemikiran sosiologi pengetahuan. Meskipun Karl Mannheim dikenal sebagai tokoh utama yang membangun fondasi kerangka teori sosiologi pengetahuan, namun sosiologi pengetahuan semakin memperoleh perhatian karena sumbangan Berger dan Luckmann. Secara konseptual, sosiologi pengetahuan muncul sebagai respon untuk menyempurnakan ilmu-ilmu sosial yang dinilai masih mengadopsi ilmu alam. Paradigma positivistiknya dianggap kurang mampu menggali sisi humanistik manusia.

2. Metodologi

Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah studi literatur. Studi literatur adalah serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat, serta mengelola bahan penelitian (Zed, 2008:3) yang relevan dengan topik penelitian, yaitu tentang dinamika kelembagaan dalam tata kelola Pekerja Migran Indonesia.

3. Hasil dan Diskusi

Dualisme Institusi dalam Tata Kelola Pekerja Migran Indonesia

Dalam Undang-Undang (UU) No. 39 Tahun 2004 tentang Ketenagakerjaan diamanatkan untuk dibentuk BNP2TKI (sekarang menjadi BP2MI). BNP2TKI dibentuk berdasarkan amanat UU No. 39 Tahun 2004 tersebut dalam implementasinya, tampaknya tidak memberikan banyak nilai tambah dalam rangka penempatan dan Tata Kelola (dulu TKI) di luar negeri. Dalam UU No. 39 tahun 2004, Pasal 94 sampai dengan Pasal 99 telah mengakibatkan dualisme peran antara Kemnaker dengan BP2MI. Di satu pihak Kemnaker memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan di bidang penempatan PMI di luar negeri akan tetapi ternyata BP2MI juga memiliki fungsi dan peran yang sama; baik menetapkan kebijakan sekaligus melaksanakan kebijakan yaitu melakukan penempatan PMI di luar negeri (Pasal 95 ayat 1 BNP2TKI mempunyai fungsi “Pelaksanaan Kebijakan”).

Dengan telah dibentuknya BNP2TKI melalui Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2006 tentang BNP2TKI sebagai amanat dari UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri, ternyata permasalahan PMI tidak juga kunjung berakhir. Alih-alih untuk memperkuat Tata Kelola, keberadaan lembaga ini justru memunculkan dualisme pelayanan dengan Kemnaker karena adanya Permenakertrans No. 22 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia yang bertentangan dengan UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri yang dengan tegas memandatkan tugas pokok dan fungsi pelayanan, pengkoordinasian dan pengawasan kepada BNP2TKI.

Di sisi lain, adanya perbedaan penafsiran terhadap implementasi UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri antara Kemnaker dengan BNP2TKI, secara spesifik persoalannya adalah apakah BNP2TKI hanya melakukan penempatan dan Tata Kelola yang dilaksanakan pemerintah *Government to Government (G to G)* dan *Government to Private (G to P)* ataukah lebih dari itu menimbulkan disharmoni antara keduanya.

Implikasi dari disharmoni kebijakan tersebut menyebabkan dualisme peran antara Kemnaker dan BNP2TKI. Sebagai ikhtiar untuk mengatasi konflik itu berusaha ditempuh dengan terbitnya Peraturan Menteri No. 14 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan dan Penempatan TKI di luar negeri, namun substansinya tetap tidak jauh berbeda dengan peraturan sebelumnya. Artinya, pihak Kemnaker masih belum rela memberikan sebagian lahan rezekinya dikelola oleh BNP2TKI. Bila dilihat dari konteks kemunculan konflik kelembagaan tersebut, konflik kepentingan itu sebetulnya tidak lebih dari kelanjutan konflik yang sudah sangat berlangsung lama. UU itu mengamatkan dibentuknya BNP2TKI sebagai bentuk politik akomodasi pemerintah atas konflik yang terjadi antara lembaga-lembaga pengelola TKI yang pada saat itu di bawah payung Asosiasi Pengusaha Jasa TKI (APJATI) dengan

kementerian. Sesuai dengan Perpres No 81 tahun 2006 tentang Pembentukan BNP2TKI, maka struktur operasional kerjanya berusaha melibatkan banyak unsur, antara lain Kemenlu, Kemenhub, Kemnaker, Kepolisian, Kemensos, Kemendiknas, Kemenkes, Imigrasi (Kemenhukum), Sesneg, dan lain-lain. Dengan harapan, dapat menjembatani berbagai kepentingan itu.

Terbentuknya BNP2TKI (sekarang menjadi BP2MI) kondisi Tata Kelola hingga kini belum cukup mengalami perbaikan. Data yang dimuat *Migrant Care* selama lima tahun terakhir terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2006, angka kekerasan yang dialami PMI di luar negeri mencapai 1.378 kasus. Setahun pasca dibentuk BP2MI, angkanya melesat sangat dramatis, yaitu mencapai 1.766 kasus pada tahun 2007. Tiga tahun kemudian, angkanya justru lebih melesat, yaitu mencapai 4.532 kasus. Peningkatan kasus tersebut seiring dengan semakin tingginya jumlah PMI yang dikirimkan pemerintah Indonesia ke sejumlah negara di luar negeri dalam setiap tahunnya.

Faktor Penyebab Terjadinya Dualisme Dalam Tata Kelola PMI

Penyebab dualisme tata kelola PMI antara Kemnaker dengan BP2MI terjadi karena adanya kebijakan yang menyebabkan kedua institusi ini saling berlomba dalam menerbitkan aturan/kebijakan untuk melegitimasi aktivitas institusi masing-masing. Di sisi lain, adanya unsur pragmatisme untuk berebut “lahan basah” antara Kemnaker dan BP2MI.

Dualisme terhadap tata kelola PMI menyebabkan tata kelola PMI seringkali menimbulkan kerancuan di daerah. Menurut pendapat peneliti kerancuan yang terjadi di atas karena kedua lembaga (Kemnaker dan BP2MI) dalam implementasinya cenderung melakukan tindakan yang serupa, yang keduanya sama-sama berperan sebagai regulator dan operator tata kelola PMI. Seharusnya di tingkat implementasi keduanya taat regulasi. Berdasarkan UU No. 39 tentang Peraturan Penempatan Tenaga Kerja di Luar Negeri, Kemnaker adalah sebagai regulator sedang BP2MI adalah sebagai operator yang harus melaksanakan regulasi yang diterbitkan oleh Kemnaker sebagai regulator. Namun, perkembangannya menunjukkan bahwa BP2MI dalam melaksanakan aktivitasnya sering mendahului Kemnaker termasuk menerbitkan aturan/kebijakan, menciptakan kelembagaan-kelembagaan di daerah tanpa berkoordinasi dengan Kemnaker, Gubernur bahkan Bupati, termasuk terkait pelaporan data keberangkatan CPMI/PMI langsung *online* dengan BP2MI (Pusat), Gubernur dan Bupati tidak dilaporkan (Daerah tidak memiliki data akurat tentang jumlah keberangkatan PMI). Masalah ini dapat dicontohkan dari hal-hal berikut. *Pertama*, BP2MI mendirikan loka-loka (P4PMI) di daerah sebagai perwakilannya (untuk Jatim diantaranya: Kabupaten Banyuwangi, Madiun, Sidoarjo, Malang dan Madura/Pamekasan) tanpa memberitahu Gubernur sebagai Representasi Pemerintah Pusat/Kemendagri (hanya memberitahu Bupati) meskipun Pemerintah Daerah/Bupati diberitahu tentang Pendirian loka-loka tersebut tetapi ironisnya CPMI/PMI yang direkrut tidak dilaporkan kepada Bupati/Disnakertrans/Gubernur tetapi langsung kepada Pemerintah Pusat (BP2MI), karena loka-loka tersebut tidak ada garis komando dengan Gubernur/Bupati. Akibatnya, daerah tidak mengetahui secara pasti berapa jumlah CPMI/PMI yang direkrut (untuk mengetahui jumlah warganya yang berangkat sebagai PMI, terpaksa Daerah minta data langsung kepada BP2MI). Ironisnya apabila terjadi permasalahan dengan PMI yang bertanggung jawab adalah Daerah (Gubernur dan Bupati).

Kedua, di samping itu dalam upaya merekrut CPMI/PMIBP2MI melalui PPPMIS menunjuk PRCPMI (Petugas Rekrut CPMI) yang dalam UU/Peraturan sebenarnya tidak ada/tidak diatur. PRCPMI yang menciptakan adalah PPPMIS sendiri di bawah komando/Rekomendasi BP2MI. Dalam aturan untuk merekrut CPMI harus dilakukan bersama dengan Disnakertrans setempat, para Direktur PPPMIS seharusnya turun ke lapangan (selama ini para Direktur tersebut jarang turun ke lapangan). Dengan kata lain, untuk merekrut CPMI harus dilakukan bersama-sama antara Disnaker dan PPPMIS, sedangkan menurut salah satu pejabat di Disnaker Kabupaten Jember “Masalah dualisme ini terjadi akibat adanya tafsir dan pemahaman yang berbeda serta saling klaim kewenangan. Kondisi ini diperparah dengan UU No. 39 Tentang Peraturan Penempatan Tenaga Kerja di Luar Negeri yang sudah tidak memadai dan perlu direvisi.”

Adanya sikap saling klaim kewenangan atau seolah-olah “rebutan lahan” antara Kemnaker dengan BP2MI menjadi antitesis dari pendapat Meyer dan Scott (dalam Donaldson 1995). Menurut Meyer dan Scott setiap organisasi yang memiliki kemiripan fungsi harus mampu berkompromi dan menyelaraskan antara satu sama lainnya, guna bisa bersinergi demi efektivitas implementasi kebijakan yang menjadi tanggung jawab mereka (organisasi). Dualisme dan lemahnya koordinasi yang mengarah pada terjadinya disharmoni tersebut, berdampak pada tata kelola PMI di daerah yang gamang dan tidak optimal.

4. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan dapat ditarik kesimpulan bahwa: *Pertama*, kebijakan tentang tata kelola PMI yang dibuat karena adanya kepentingan politis melahirkan disharmoni kelembagaan antar pengelola PMI yang berdampak pada tidak optimalnya implementasi UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. *Kedua*, adanya dualisme institusi pengelolaan PMI – Kemnaker dengan BP2MI – melahirkan kerancuan dalam tata kelolanya di tingkat lapangan atau daerah, karena secara organisasi fungsi komando OPD di daerah berada di bawah Kementerian Tenaga Kerja. Akan tetapi dalam menangani PMI, OPD tidak bisa hanya mengikuti kebijakan dari Kementerian Tenaga Kerja saja, karena dalam implementasinya BP2MI-lah yang lebih aktif melakukan terobosan dalam tata kelola PMI, sehingga OPD harus peka dan mengikuti juga ritme kebijakan yang dilakukan oleh BP2MI dalam tata kelola PMI.

Berangkat dari belum optimalnya kelembagaan dalam tata kelola PMI, perlu adanya kebijakan yang harmoni, yang menjamin adanya sinergisitas antar institusi pengelola PMI untuk dapat memberikan pelayanan yang maksimal bagi kesejahteraan PMI, sebagai pihak yang dilayani.

Daftar Pustaka

- Apter, David. 1996. *Pengantar Analisa Politik*. Jakarta: LP3ES.
Donaldson, David J. 1995. *Privatization: Principles and Practice*, The World Bank, Washington D.C., U.S.A.
Frederickson, N. George. 1999. *The Public Administration Theory primer*, Cambridge Ma, Westview.

- Hall, Peter and Taylor R. C. R. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalism*. Political Studies, 44 (5).
- Instruksi Presiden No. 6/2006, Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian bertanggung jawab membentuk dua unit kerja pendukung untuk mempermudah agen-agen tata kelola permasalahan-permasalahan khusus dalam pengkoordinasiannya.
- Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Ketenagakerjaan.
- Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.
- Undang-Undang No. 29 Tahun 2004 tentang Reformasi Kebijakan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri.
- Scott, W Richard. 2001. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.
- Perpres No 81 tahun 2006 tentang Pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.
- Williamson, G, 1989. *An Introduction to Animal Husbandry in the Tropic, Second Edition*, ELBS and Longman Group Limited, London
- Zed, Mestika. 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Cet. ke-1.