



Faktor-Faktor yang Mempengaruhi *Collaborative Governance* dalam Penanganan Pekerja Migran Bermasalah di Kota Tanjungpinang *Factors Affecting Collaborative Governance in Handling Deprived Migrant Workers in Tanjungpinang City*

Sigit Sepriandi*, Rahmawati Hussein

Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,
Indonesia

Diterima: Januari 2019; Disetujui: Maret 2019; Dipublish: Juni 2019

Abstrak

Tanjungpinang merupakan salah satu daerah yang menjadi *entry point* penampungan dan pemulangan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang dideportasi dari Malaysia. Tingginya jumlah PMB yang dideportasi dari Malaysia melalui Kota Tanjungpinang, membuat Pemerintah Kota Tanjungpinang kewalahan mengatasi permasalahan tersebut. Oleh karena itu, untuk mengatasi hal tersebut Pemerintah Kota Tanjungpinang berkolaborasi dan berkoordinasi dengan berbagai pemangku kepentingan untuk dapat mengatasi permasalahan tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi *collaborative governance* yang dilakukan pemerintah daerah dalam penanganan PMB di Tanjungpinang. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif, teknik pengumpulan data menggunakan teknik wawancara, observasi dan dokumentasi yang berkaitan dengan penanganan PMB. Sementara itu pengolahan data menggunakan teknik reduksi. Hasil penelitian menemukan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi *collaborative governance* dalam penanganan PMB di Kota Tanjungpinang dapat dilihat dari faktor struktur sosial, kultural dan kepentingan pemerintah. Dari analisis terhadap tiga faktor tersebut, faktor struktur sosial dan kultural tidak terlalu mempengaruhi jalannya kolaborasi. Namun, faktor kepentingan pemerintah menjadi faktor yang menyebabkan gagalannya suatu kolaborasi termasuk dalam hal partisipasi aktif dari pemangku kepentingan dalam pembuatan keputusan.

Kata Kunci: *Collaborative Governance, Pekerja Migran Bermasalah, Deportasi.*

Abstract

Tanjungpinang is one of the areas that became the entry point for the shelter and repatriation of Deprived Migrant Workers (PMB) deported from Malaysia. The high number of PMBs deported from Malaysia through Tanjungpinang City, made the Tanjungpinang City Government overwhelmed in overcoming these problems. Therefore, to overcome this, the Tanjungpinang City Government collaborated and coordinated with various stakeholders to be able to resolve the situation. This study aims to analyze what factors influence collaborative governance by regional governments in handling PMB in Tanjungpinang. The method used is a qualitative method with a descriptive approach, data collection techniques using interview techniques, observation and documentation relating to handling PMB. Meanwhile data processing uses reduction techniques. The results of the study found that the factors that influence collaborative governance in handling PMB in Tanjungpinang City can be seen from the factors of social, cultural and government interests. From the analysis of these three factors, the factors of social and cultural structure do not significantly influence the course of collaboration. However, the government interest factor is a factor that causes the failure of a collaboration, including in terms of active participation from stakeholders in decision making.

Keywords: *Collaborative Governance, Deprived Migrant Workers, Deportation.*

How to Cite: Sepriandi, S., & Hussein, R. (2019). Faktor-faktor yang Mempengaruhi Collaborative Governance dalam Penanganan Pekerja Migran Bermasalah di Kota Tanjungpinang. *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA)*, 7 (1): 80-91

*Corresponding author:
E-mail: sigitsepp@gmail.com

ISSN 2549-1660 (Print)
ISSN 2550-1305 (Online)

PENDAHULUAN

Permasalahan deportasi masih menjadi perhatian khusus bagi daerah-daerah perbatasan, khususnya bagi daerah yang berbatasan dengan Malaysia. Hal ini dikarenakan banyaknya Tenaga Kerja Indonesia atau pekerja migran dari Indonesia yang bekerja di negara Malaysia.

Tabel 1. Jumlah Pekerja Migran Bermasalah

| Tahun | Kepulauan | PMB | Persentase |
|-------|-----------|--------|------------|
| 2010 | 539.169 | 95.060 | 14.4% |
| 2011 | 494,266 | 72,194 | 14.7% |
| 2012 | 393,720 | 47,620 | 12.9% |
| 2013 | 260,093 | 44,087 | 13.6% |
| 2014 | 201,779 | 30,661 | 15.1% |

Sumber: Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (2017).

Meskipun data dari Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) terkait jumlah deportasi Pekerja Migran Bermasalah (PMB) dari tahun 2010-2014 mengalami penurunan, namun angka tersebut masih cukup tinggi untuk kasus pekerja migran yang bermasalah.

Penyebab masih tingginya angka deportasi tersebut antara lain karena masih banyaknya kasus penyelundupan, penyalahgunaan paspor pelancong untuk bekerja, dokumen permit yang telah habis masa berlakunya, bahkan penyelundupan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) melalui jasa agen atau calo ilegal. Yang pada akhirnya membuat mereka harus dideportasi dari Malaysia.

Permasalahan deportasi tersebut kemudian menyisakan berbagai polemik terhadap keberlangsungan hidup para pekerja migran. Selain itu, daerah debarkasi yang menjadi *entry point* penampungan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang dideportasi juga menjadi kewalahan menghadapi persoalan tersebut.

Salah satu daerah yang menjadi *entry point* pendeportasian Pekerja Migran

Bermasalah (PMB) adalah Kota Tanjungpinang di Provinsi Kepulauan Riau. Dari data yang penulis peroleh dari Dinas Sosial Kota Tanjungpinang, angka Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang dideportasi melalui Kota Tanjungpinang masih cukup signifikan, seperti yang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Jumlah Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang Dideportasi Melalui Tanjungpinang

| No | Tahun | Jumlah |
|----|-------|--------|
| 1 | 2013 | 17.520 |
| 2 | 2014 | 18.862 |
| 3 | 2015 | 11.095 |
| 4 | 2016 | 17.522 |
| 5 | 2017 | 12.545 |

Sumber: Dinas Sosial Kota Tanjungpinang (2017).

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwasanya dalam kurun waktu lima tahun terakhir, jumlah Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang dideportasi dari Malaysia melalui Kota Tanjungpinang masih di atas angka sepuluh ribu per tahunnya. Angka ini tentunya bukan jumlah yang sedikit untuk diurus, apalagi ini menyangkut sebuah perlindungan dan pemulangan.

Sebagai kota kecil, tanjungpinang tentunya berupaya untuk memberikan perlindungan dan keamanan bagi para Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang dideportasi tersebut. Belajar dari tingginya angka deportasi dari Malaysia dari tahun ke tahun, tentunya pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah berbenah dan berupaya mengatasi permasalahan deportasi dengan sebaik mungkin.

Berbagai upaya yang dilakukan tersebut antara lain dengan berkolaborasi antar *stakeholders* yang terlibat. Mulai dari Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), Kementerian Sosial, Kementerian Ketenagakerjaan hingga Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) dan *Non-Governmental Organisation* (NGO) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Sementara di daerah pun, pemerintah

daerah berupaya untuk berkolaborasi antar *stakeholders* seperti, Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI), Dinas Sosial hingga melibatkan swasta dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tentunya.

Thomson, *et, al* (2007) mendefinisikan kolaborasi sebagai proses di mana para pelaku otonom atau semi otonom berinteraksi melalui negosiasi formal dan informal, bersama-sama menciptakan peraturan dan struktur yang mengatur hubungan dan cara mereka untuk bertindak atau memutuskan isu-isu yang mempertemukan mereka; Ini adalah proses yang melibatkan norma bersama dan interaksi yang saling menguntungkan.

Sementara itu, Ansell & Gash (2008) menilai bahwa *collaborative governance* merupakan serangkaian peraturan dimana satu atau lebih lembaga publik yang melibatkan secara langsung *stakeholders non state* di dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi konsensus dan deliberatif yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik maupun mengatur program publik.

Kolaborasi terjadi dalam konteks pengelolaan publik ketika para pemangku kepentingan bekerja sama dengan pemerintah untuk menciptakan kebijakan baru atau untuk mengatasi masalah publik (Purdy, 2012). Secara konseptual, kolaborasi seringkali diasumsikan sebagai bentuk hubungan dari sejumlah organisasi yang diidentifikasi memiliki tujuan yang sama dan melakukan kerjasama untuk mencapai tujuan tersebut (Huxham, 2000). Hal itu karena kolaborasi mampu mendorong para *stakeholders* untuk memahami perbedaan yang ada diantara mereka serta untuk mencapai tujuan bersama dengan menggabungkan sumber daya manusia dan material yang mereka miliki (Lasker, et al, 2001).

Jalannya kolaborasi dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang tidak lepas

dari faktor-faktor yang mempengaruhinya juga. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh *Government of Canada* (dalam Sudarmo 2011), ditemukan beberapa faktor yang dapat menghambat jalannya suatu kolaborasi (dan juga partisipasi) diantaranya adalah, faktor budaya, faktor institusi dan faktor politik.

Sementara itu, tidak jauh berbeda Sudarmo (2011) juga mengidentifikasi sejumlah faktor yang mampu menghambat terlaksananya kolaborasi dalam *governance*. Faktor-faktor tersebut seperti faktor struktur sosial, faktor kultural dan faktor kepentingan pemerintah yang bisa menyebabkan gagalnya suatu kolaborasi termasuk partisipasi aktif dari berbagai pemangku kepentingan dalam pembuatan keputusan.

Berangkat dari fenomena dan beberapa literatur terdahulu di atas, maka penelitian ini mencoba untuk menemukan dan menggali lebih jauh mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi *collaborative governance* dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang.

Selanjutnya untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi *collaborative governance* dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang, akan digunakan variable dari Sudarmo (2011) yakni faktor struktur sosial, faktor kultural dan faktor kepentingan.

Berdasarkan pemahaman *collaborative governance* di atas, rasanya ada banyak hal yang perlu dicermati bersama dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang dideportasi dari Malaysia dan kembali ke Indonesia melalui Kota Tanjungpinang. Hal-hal lain yang perlu dicermati bersama antara lain, penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tidak dapat dipisahkan dari *Non-Governmental Organisation* (NGO) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang fokus dan konsen dalam advokasi masalah yang dihadapi oleh

Pekerja Migran Bermasalah (PMB). Keterlibatan *Non-Governmental Organisation* (NGO) maupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) selama ini belum sepenuhnya diperhatikan oleh pemerintah baik itu dalam proses penanganan dari kedatangan hingga pemulangan ke daerah asal. Selain keterlibatan *Non-Governmental Organisation* (NGO) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang konsen terhadap permasalahan buruh migran, ada pihak swasta dalam hal ini Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) sebagai penyalur tenaga kerja Indonesia yang memiliki peranan penting dalam hal pemberangkatan dan pelatihan. Dan di sinilah kemudian pemerintah bisa berkolaborasi untuk mengatasi permasalahan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang dideportasi melalui Kota Tanjungpinang, dengan melibatkan para Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) maupun perusahaan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) dan perusahaan swasta lainnya.

Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang masuk ke Kota Tanjungpinang nantinya akan dikembalikan ke daerah asalnya masing-masing, namun ada beberapa Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang bisa dibina akan diberdayakan oleh pemerintah daerah bisa untuk bekerja atau sebagainya. Berbagai penanganan yang dilakukan tersebut jika Pemerintah Daerah bisa melibatkan *Non-Governmental Organisation* (NGO) maupun pihak swasta di dalamnya akan menjadi hal yang sangat baik dalam proses penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB).

Berdasarkan pemberitaan dari situs resmi Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (www.bnp2tki.go.id), pada tahun 2016 Kota Tanjungpinang kewalahan dalam menangani banyaknya PMB yang masuk ke Kota Tanjungpinang. Hal ini dikarenakan adanya perubahan Struktur Organisasi

Tata Kerja (SOTK) di Kementerian Sosial, dan terbatasnya tempat penampungan di Kota Tanjungpinang. Selain itu, permasalahan yang terjadi adalah sulitnya Pemerintah untuk mengatur para Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tersebut, dan terjadi penumpukan di penampungan yang ada di Kota Tanjungpinang. Keterlambatan jadwal kapal juga menjadi suatu permasalahan yang serius, sehingga menyebabkan menumpuknya Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang berada di rumah penampungan selama berhari-hari.

Berangkat dari fenomena dan permasalahan tersebut, penelitian ini mencoba untuk melihat seperti apa faktor-faktor yang mempengaruhi *collaborative governance* dalam upaya penanganan yang dilakukan Pemerintah Kota Tanjungpinang terhadap Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang telah dideportasi dari Malaysia dan dikembalikan ke Indonesia melalui Kota Tanjungpinang.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Adapun lokasi penelitian ini dilakukan di Kota Tanjungpinang. Objek penelitian ini adalah para *stakeholders* yang terlibat dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang. Hal ini dilakukan untuk melihat faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi *collaborative governance* dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB).

Selanjutnya informan yang dipilih adalah mereka yang terlibat langsung dalam kegiatan dan berhubungan langsung dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang. Sementara teknik pengumpulan data yang dilakukan terdiri atas wawancara mendalam dengan format pertanyaan terbuka, obeservasi langsung dan pemanfaatan dokumen tertulis. Lebih lanjut, untuk teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi

reduksi data, penyajian data dan menarik kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Stakeholders yang Terlibat dalam Penanganan Pekerja Migran Bermasalah

Sebelum kita bahas faktor-faktor yang mempengaruhi *collaborative governance* dalam penanganan Pekerja

Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang, yang perlu diketahui bersama adalah siapa saja *stakeholders* yang terlibat dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tersebut. Adapun *stakeholders* yang terlibat dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3. *Stakeholders* yang Terlibat dalam Penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang

| No | Instansi/Lembaga | Tugas dan Fungsi |
|--|---|--|
| Instansi yang Tergabung dalam Satgas Penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) | | |
| 1 | Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Tanjungpinang | Melakukan koordinasi, pendataan dan memberikan pelayanan sosial kepada Pekerja Migran Bermasalah. |
| 2 | Kantor Imigrasi Pelabuhan Sri Bintan Pura | Menerima dan mendata jumlah Pekerja Migran Bermasalah sesuai dengan manifest kedatangan, |
| 3 | Kantor Kesehatan Pelabuhan | Pemeriksaan dan pelayanan kesehatan bagi Pekerja Migran Bermasalah pada saat kedatangan. |
| 4 | Kepolisian Sektor Pelabuhan Sri Bintan Pura | Menjaga ketertiban dan keamanan pada saat kedatangan Pekerja Migran Bermasalah. |
| 5 | SABHARA Polres Tanjungpinang | Pengawasan menuju rumah penampungan serta menjaga keamanan selama Pekerja Migran Bermasalah berada di penampungan. |
| 6 | Dishub Kota Tanjungpinang | Mempersiapkan angkutan pada saat kedatangan dan pemulangan Pekerja Migran Bermasalah. |
| 7 | Dinkes Kota Tanjungpinang | Memantau dan melayani kesehatan Pekerja Migran Bermasalah selama berada di penampungan. |
| 8 | SATPOL PP Kota Tanjungpinang | Mengkoordinir pengawasan, penjagaan, pengamanan dan perlindungan. |
| Instansi yang Tidak Tergabung Dalam Satgas PMB | | |
| 9 | BP3TKI Tanjungpinang | Melakukan layanan penempatan Pekerja Migran Bermasalah Menyediakan Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP). Melakukan penanganan Pekerja Migran Bermasalah Melakukan perlindungan bagi Pekerja Migran Bermasalah purna dan keluarga Fasilitasi pemulangan Pekerja Migran Bermasalah. |
| No Instansi/Lembaga Tugas dan Fungsi | | |
| 10 | Pendamping Pemulangan Debarkasi (PPD) dan Rumah Penampungan WNI-M KPO | Memberikan layanan perlindungan awal dan pemulihan psikososial serta pemulihan kondisi traumatis yang dialami Pekerja Migran Bermasalah. Mengatur kepulangan Pekerja Migran Bermasalah kembali ke daerah asal. |
| 11 | PPTKIS | Menangani proses seleksi, pelatihan, pemberangkatan, penempatan, dan pemulangan Pekerja Migran Bermasalah. |
| 12 | PT. Pelni dan PO Pacitan Indah | Menyediakan dan mengkoordinasikan transportasi penjemputan serta pemulangan bagi Pekerja Migran Bermasalah. |
| 13 | Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) | Fasilitasi penyelesaian masalah yang dihadapi Pekerja Migran Bermasalah. |

Sumber: *Data diolah dari Surat Keputusan Walikota No 190 Tahun 2016.*

Berdasarkan tabel di atas, maka dalam penanganan Pekerja Migran dapat dilihat bahwasanya pemangku Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang kepentingan yang memiliki peran utama adalah Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota

Tanjungpinang, selaku koordinator dari tim Satgas Pemulangan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang telah dibentuk. Selain itu, Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Tanjungpinang juga berkolaborasi dengan Pendamping Pemulangan Debarkasi (PPD) dan Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) Tanjungpinang, selaku lembaga khusus yang dibentuk oleh pemerintah dalam rangka mengatasi masalah Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di daerah, serta beberapa pihak dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan pihak swasta seperti PT. Pelni, PO Pacitan Indah dan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) yang ada di Kota Tanjungpinang.

Kolaborasi yang dibangun para *stakeholders* tersebut membuktikan bahwasanya pendeportasian Pekerja Migran Bermasalah (PMB) menjadi masalah bersama yang memang harus dicari solusi penanganannya bersama-sama. Adapun permasalahan yang terjadi kemudian adalah adanya faktor-faktor yang menghambat terjadinya kolaborasi yang telah dibangun tersebut.

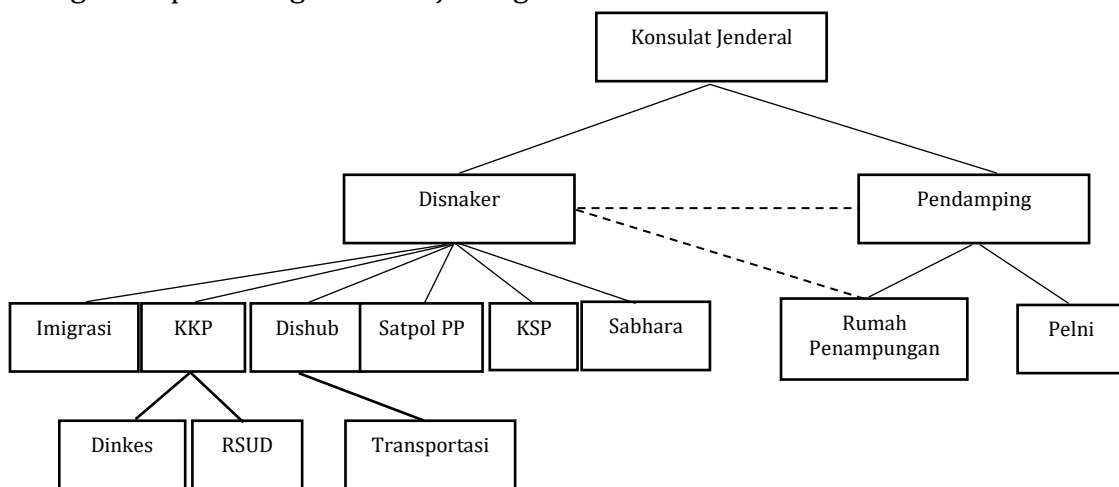
Selanjutnya untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi *collaborative governance* dalam penanganan pemulangan Pekerja Migran

Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang akan dibahas dari ketiga faktor berikut yaitu, faktor struktur sosial, faktor kultural dan faktor kepentingan pemerintah. Ketiga faktor tersebut dapat menyebabkan gagalnya suatu kolaborasi termasuk dalam hal partisipasi aktif dari pemangku kepentingan dalam pembuatan keputusan.

Faktor Struktur Sosial

Faktor struktur sosial merupakan salah satu faktor yang dapat menghambat jalannya *collaborative governance*. Sebagaimana yang telah didiskusikan oleh Campbell (dalam O'Brien, 2012) bahwa modal struktur sosial mengacu pada hubungan di antara orang-orang (jaringan sosial mereka) dan norma timbal balik, serta kepercayaan yang muncul dari mereka.

Dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang, struktur sosial yang dibangun oleh Tim Satgas, Pendamping Pemulangan Debarkasi (PPD) maupun Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) beserta pemangku kepentingan lainnya belum menunjukkan hubungan timbal balik secara keseluruhan. Hal tersebut dapat dilihat pada bagan. 1 di bawah.



Bagan 1. Struktur Jaringan

Berdasarkan bagan tersebut, dapat dilihat bahwasanya alur koordinasi yang dibangun oleh Tim Satgas cukup baik

dalam melakukan penanganan ketika para Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tiba di Pelabuhan Sri Bintan Pura. Koordinasi

yang dibangun melibatkan seluruh instansi yang terlibat dalam penanganan serta juga berkoordinasi terhadap Pendamping Pemulangan Debarkasi (PPD) dan Rumah Penampungan.

Namun dalam koordinasi diatas, tidak diangun berdasar sistem yang baik. Hal ini dikarenakan tidak terjadi koordinasi yang serupa terhadap Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Hubungan timbal balik dan kepercayaan yang baik hanya muncul pada pemangku kepentingan yang tergabung dalam Tim Satgas. Sementara terhadap pemangku kepentingan yang tidak tergabung dalam Tim Satgas, norma timbal balik serta kepercayaan belum muncul sepenuhnya.

Sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya, koordinasi yang dibangun oleh Tim Satgas, Pendamping Pemulangan Debarkasi (PPD) maupun Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) beserta pemangku kepentingan lainnya tidak menghasilkan hubungan timbal balik yang semestinya. Kurangnya kepercayaan dari beberapa pemangku kepentingan satu sama lainnya dapat mengakibatkan kolaborasi yang dilakukan tidak bisa berjalan baik sebagaimana mestinya. Hal ini tentunya menjadi salah satu faktor yang menghambat dalam pelaksanaan *collaborative governance* yang dilakukan dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB).

Sehingga dalam pelaksanaannya tidak terjadi hubungan kolaborasi yang diharapkan sebagaimana semestinya. Sementara itu pula, struktur jaringan kolaborasi masih terlihat hirarki. Meskipun Tim Satgas, Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) maupun Pendamping Pemulangan Debarkasi (PPD) berkoordinasi secara horizontal, antar instansi, namun dengan pemangku

kepentingan yang lain, Pemerintah cenderung menerapkan struktur hirarki dan lebih mendominasi, sehingga pemangku kepentingan lain kurang terlibat dalam pengambilan keputusan.

Hambatan lainnya bagi kolaborasi dalam struktur yang vertikal tersebut adalah terjadinya kaku batasan definisi dan kondisi yang ditentukan pihak pemerintah. Sering terjadi bahwa dalam organisasi-organisasi pemerintah, rencana-rencana dan inisiatif-inisiatif terikat oleh harapan, prosedur, ketersediaan dan sumberdaya yang melimpah dan duplikatif, sehingga sulit dibayangkan menyelenggarakan bentuk kolaborasi dengan para aktor diluar organisasi untuk memperoleh pemahaman yang sama (*Government of Canada, 2008; Sudarmo, 2011*). Hal ini yang kemudian perlu diperhatikan dalam sebuah proses kolaboratif agar bagaimana hubungan antar para stakeholders dapat bersifat horizontal untuk bersama-sama mengambil keputusan bersama.

Faktor Kultural

Faktor kultural berkaitan erat dengan budaya kerja yang dilakukan oleh sumber daya manusia yang terlibat dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tersebut. Seperti yang dijelaskan Kaner (dalam Wright, 2006) bahwa pelaksana, pemimpin dan fasilitator harus mencontohkan komitmen untuk belajar dan mengadopsi keterampilan kolaboratif seperti mendengarkan aktif, memastikan bahwa semua peserta didengarkan dan diperlakukan secara adil, mengidentifikasi dan menguji asumsi, berperilaku dan berkomunikasi secara otentik dan sabar menggerakkan kelompok dengan kecepatan yang memastikan semua termasuk.

Dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) ini, faktor kultural juga menjadi faktor penghambat bagi kolaborasi yang dibangun dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah

(PMB). Hal ini dikarenakan sumber daya yang dikerahkan belum mampu melaksanakan tugas sebagaimana mestinya. Meskipun keterlibatan seluruh pemangku kepentingan dalam pertemuan bulanan juga sudah diusahakan untuk menerima masukan dalam pelaksanaan kolaborasi tersebut.

Namun dalam implementasi di lapangannya memang masih menjadi hal yang sulit dilakukan. Selain itu keterlibatan pemangku kepentingan di luar pemerintahan juga kurang diberikan ruang untuk ikut berpartisipasi secara aktif, sehingga perlu diberikan kesempatan yang lebih bagi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan pihak swasta untuk terlibat dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB).

Selain itu juga adanya ketimpangan sumber daya manusia menjadi hal yang mempengaruhi pelaksanaan penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB). Ketimpangan sumber daya yang dimaksud adalah lebih banyaknya anggota Tim Satgas dibandingkan dengan petugas di Rumah Penampungan. Hal tersebut membuat penanganan menjadi kurang efektif, sehingga diperlukan penambahan sumber daya manusia khususnya di Rumah Penampungan Warga Negara Indonesia-Migran Korban Perdagangan Orang (WNI-M KPO).

Selanjutnya, selain sumber daya manusia yang berada di Tim Satgas, penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) juga ditambah dari alokasi sumber daya yang dikerahkan Rumah Penampungan Warga Negara Indonesia-Migran Korban Perdagangan Orang (WNI-M KPO). Adapun jumlah sumber daya manusia yang dimiliki Rumah Penampungan Warga Negara Indonesia-Migran Korban Perdagangan Orang (WNI-M KPO) untuk melakukan penanganan psikososial dan *trauma healing* dapat dilihat pada tabel berikut:

Adapun sumber daya manusia dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4. Jumlah Sumber Daya Manusia dalam Tim Satgas

| No | Instansi | Jumlah |
|---------------------------|---------------------------------|-----------|
| 1 | Dinas Sosial dan Tenaga Kerja | 22 |
| 2 | Kantor Imigrasi | 3 |
| 3 | Dinas Perhubungan dan Kominform | 6 |
| 4 | Kepolisian Sektor Pelabuhan | 3 |
| 5 | Sabhara Polres Tanjungpinang | 7 |
| 6 | Dinas Kesehatan | 3 |
| 7 | Kantor Kesehatan Pelabuhan | 2 |
| 8 | Satpol PP | 9 |
| 9 | Kodim dan BIN | 2 |
| Jumlah Keseluruhan | | 57 |

Sumber: Diolah dari Surat Keputusan Walikota Tanjungpinang No 190 Tahun 2016.

Tabel 5. Jumlah Sumber Daya Manusia Rumah Penampungan Warga Negara Indonesia-Migran Korban Perdagangan Orang (WNI-M KPO)

| No | Jabatan / Posisi | Jumlah |
|---------------|-------------------------|-----------|
| 1 | Koordinator Penampungan | 1 |
| 2 | Koordinator Pemulangan | 1 |
| 3 | Pendamping | 4 |
| 4 | Administrasi | 2 |
| 5 | Pekerja Sosial | 6 |
| 6 | Psikolog | 1 |
| 7 | Petugas Medis | 2 |
| 8 | Pramu Sosial | 5 |
| 9 | Keamanan | 6 |
| 10 | Teknisi | 1 |
| Jumlah | | 29 |

Sumber: Diolah dari Laporan Tahunan Rumah Penampungan Warga Negara Indonesia-Migran Korban Perdagangan Orang (WNI-M KPO) 2016.

Berdasarkan data di atas, dapat dilihat bahwasanya jumlah alokasi sumber daya manusia yang berada di Rumah Penampungan Rumah Penampungan Warga Negara Indonesia-Migran Korban Perdagangan Orang (WNI-M KPO) lebih sedikit daripada sumber daya manusia yang dikerahkan pada saat penjemputan maupun pemulangan pada Tim Satgas. Padahal jika dilihat beban tugas terberat dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) berada pada saat mereka berada di Rumah Penampungan. Hal ini dikarenakan pada saat di Rumah Penampungan, penanganan lebih kepada aspek psikososial dan *trauma healing* bagi

para Pekerja Migran Bermasalah (PMB). Selain itu, para petugas di Rumah Penampungan juga harus mengurus permakanaan dan kesehatan para Pekerja Migran Bermasalah (PMB).

Dengan demikian, dari data sumber daya manusia yang dikerahkan di Rumah Penampungan di atas, dapat dikatakan bahwa alokasi sumber daya manusia masih kurang mencukupi untuk menangani penanganan selama Pekerja Migran Bermasalah (PMB) berada di penampungan.

Keterbatasan sumber daya manusia yang dimiliki oleh Rumah Penampungan maupun Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) dalam melakukan penanganan pemulangan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) masih minim dan menjadi hal yang perlu diperhatikan. Sementara itu, sumber daya manusia yang tergabung dalam Tim Satgas terlihat begitu banyak, sehingga tidak seimbang dengan sumber daya yang dibutuhkan oleh Rumah Penampungan.

Berdasarkan temuan dan data yang diperoleh, dapat disimpulkan bahwasanya faktor kultural menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi jalannya *collaborative governance* dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang. Hal ini dapat dilihat dari keterbatasan sumber daya manusia di lapangan dalam menangani Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang dideportasi.

Kepentingan Pemerintah

Faktor terakhir adalah faktor kepentingan pemerintah yang erat kaitannya dengan faktor politik kepentingan diantara para pemangku kepentingan. Sebagaimana yang dijelaskan Sudarmo (2011) bahwa perubahan kesepakatan yang telah disetujui di awal kesepakatan kerjasama akibat adanya kepentingan baru yang berbeda-beda dari masing-masing pemangku kepentingan

dapat menghambat proses kolaborasi tersebut.

Dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang, faktor kepentingan pemerintah memang menjadi salah satu faktor yang menghambat jalannya kolaborasi yang dibangun. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Darman Sagala (Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Tanjungpinang) bahwa ada tumpang tindih kewenangan pada siapa sebenarnya penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tersebut. Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) sebagai instansi non-kementerian yang memang memiliki tugas dalam perlindungan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) merasa tidak mendapatkan tugasnya dikarenakan kewenangan penanganan diberikan pada Dinas Sosial dan Tenaga Kerja (Wawancara, tanggal 17 Mei 2018).

Adanya tumpang tindih kewenangan tersebut semakin sulit karena dalam pelaksanaan kolaborasi tersebut tidak memiliki tujuan bersama yang dituangkan dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang oleh Tim Satgas dan pemangku kepentingan lainnya, membuat kesan seolah penanganan menjadi tidak memiliki arah tujuan. Padahal tujuan menjadi sebuah keharusan dalam sebuah kolaborasi antar pemangku kepentingan. Hal ini menjadi penting dikarenakan agar antar pemangku kepentingan memahami tujuan yang ingin dicapai dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tersebut. Namun dalam kolaborasi yang dibangun dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang tidak membuat sebuah tujuan bersama. Masing-masing instansi bekerja sesuai fungsinya masing-masing, hanya saja dalam satu kesatuan Tim Satgas yang saling berkoordinasi. Berikut kutipan wawancara bersama Daniel Maxrinto: “....

tetap melakukan fungsi masing-masing, namun dalam hal ini kita menjadi satu dalam tim satgas untuk melancarkan pemulangan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tersebut.” (Wawancara pada tanggal 16 Mei 2018)

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwasanya ada komitmen bersama untuk memberikan perlindungan bagi para Pekerja Migran Bermasalah (PMB) yang dideportasi tersebut. Namun komitmen tersebut tidak tertuang secara tertulis dalam sebuah kesepakatan bersama, hanya masing-masing pemangku kepentingan memahami bahwasanya para Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tersebut merupakan warga negara Indonesia yang berhak dilindungi dan diberi jaminan atas hak-hak hidup mereka.

Tidak adanya tujuan bersama dalam kolaborasi ini juga menjadi sebuah pertanyaan sejauh mana keseriusan pemerintah dalam memberikan perlindungan bagi para Pekerja Migran Bermasalah (PMB). Tidak adanya tujuan bersama juga berimbas pada visi dan misi umum dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tersebut.

Pada dasarnya, kolaborasi yang dibangun tidak menghasilkan tujuan bersama bagi penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB). Kurangnya komitmen untuk menghasilkan sebuah tujuan bersama dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang dapat dipandang sebagai perwujudan rendahnya efektivitas kolaborasi. Kolaborasi yang dibangun hanya sebatas koordinasi yang melaksanakan tugas dan fungsi masing-masing instansi. Namun, kesepemahaman tetap diberikan bagi mereka yang tergabung dalam Tim Satgas. Seperti yang dikatakan Rheiga Muharani bahwa kesepemahaman dibangun agar para anggota Tim Satgas memahami tugas dan fungsinya masing-masing untuk memberikan perlindungan sosial bagi para

Pekerja Migran Bermasalah (PMB) (Wawancara, tanggal 31 Mei 2018).

Oleh karena itu setiap instansi yang terlibat dalam proses penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang telah menanamkan pemahaman yang sama bahwa mereka para Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tersebut, tidak lain dan tidak bukan adalah warga negara Indonesia yang perlu dilindungi. Dengan demikian, seluruh instansi yang terlibat dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang memiliki tupoksi dan menjalankan tugasnya sesuai posisinya masing-masing. Mulai dari pendataan kedatangan di Pelabuhan Sri Bintan Pura yang dilakukan oleh Keimigrasian, pengecekan kesehatan yang dilakukan oleh Kantor Kesehatan Pelabuhan, hingga pengamanan yang dilakukan oleh Kepolisian Sektor Pelabuhan dan Sabhara Polres Tanjungpinang.

Berdasarkan hal di atas, dapat disimpulkan bahwasanya tidak ada tujuan bersama dan misi umum yang diciptakan dari para pemangku kepentingan untuk penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tersebut. Tidak ada tujuan bersama yang diciptakan dalam bentuk tertulis dan hanya dalam bentuk kesepemahaman masing-masing *stakeholders*. Hal ini tentunya akan sulit dijalankan apabila tidak ada tujuan bersama dan misi umum dalam bentuk tertulis yang dapat dipahami semua pihak.

Hal ini juga jelas bertolak belakang dengan pandangan Ansell & Gash (2008) yang menilai perlunya misi umum, visi bersama dan arah yang jelas dan strategis dari pelaksanaan pemerintahan yang kolaboratif. Dengan demikian, kolaborasi yang dibentuk dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) masih sebatas hubungan koordinasi yang melaksanakan tugas dari masing-masing instansi, bukan melaksanakan tujuan dari hasil kesepakatan bersama.

Sementara itu, adanya perubahan nomenklatur di Kementerian Sosial juga menyebabkan tumpang tindih dalam penanganan. Pada tahun 2015 telah terjadi perubahan Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) di Kementerian Sosial yang menyebabkan penanganan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang dideportasi sebelumnya bernama Pekerja Migran Bermasalah (PMB) berubah nomenklatur penyebutan menjadi Warga Negara Indonesia-Migran Korban Perdagangan Orang (WNI-M KPO). Hal ini pula yang kemudian penyebutan Rumah Penampungan yang sebelumnya bernama Rumah Perlindungan dan Trauma Centre (RPTC) menjadi Rumah Penampungan Warga Negara Indonesia-Migran Korban Perdagangan Orang (WNI-M KPO).

Penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) pada tahun 2016 masih menjadi masa transisi bagi Pemerintah Kota Tanjungpinang, sebelum untuk penanganan selanjutnya diambil alih oleh Dinas Sosial Provinsi Kepulauan Riau. Adanya tumpang tindih peraturan menyebabkan pelaksanaan penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di daerah juga menjadi tidak efektif. Hal ini juga tentunya menimbulkan efek tarik-menarik kepentingan, khususnya bagi Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) dan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja.

Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Darman Sagala (Staff Seksi Perlindungan dan Pemberdayaan BP3TKI Tanjungpinang) dalam kutipan wawancara berikut: “.... sebagai instansi pemerintahan yang jelas-jelas menangani permasalahan Tenaga Kerja Indonesia (TKI), harusnya penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) diserahkan kepada kami titik koordinasinya. Tapi selama ini penanganan di titik beratkan pada permasalahan sosial para Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tersebut, makanya koordinasi berada di bawah Dinas Sosial

dan Tenaga Kerja.” (Wawancara pada tanggal 17 Mei 2018)

Dari pernyataan di atas, terdapat rasa ketidakpercayaan dari Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) terhadap Tim Satgas dalam menangani permasalahan Pekerja Migran Bermasalah (PMB). Hal ini dikarenakan Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) masih mempertanyakan sebuah kewenangan yang seharusnya menjadi kewenangan Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI), tetapi diambil Dinas Sosial dan Tenaga Kerja dalam koordinasi penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) tersebut.

Berdasarkan temuan di lapangan bahwasanya masih terdapat rasa ketidakpercayaan di antara para pemangku kepentingan yang terlibat. Hal ini jelas bertentangan dengan penjelasan Vangen dan Huxham (2003:13) yang meletakkan kepercayaan dan rasa hormat adalah bagian terpenting jika kolaborasi ingin sukses dan menyenangkan. Rasa saling percaya yang kuat hanya dibangun pada Tim Satgas yang dibentuk oleh Pemerintah. Sementara itu, instansi lain di luar Tim Satgas masih ada rasa ketidakpercayaan dalam berkolaborasi. Oleh karena itu, faktor kepentingan pemerintah memang menjadi salah satu faktor terkuat yang menghambat kolaborasi dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang.

SIMPULAN

Berdasarkan pemaparan hasil penelitian dan pembahasan di atas, maka dapat ditarik sebuah simpulan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi *collaborative governance* dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang dapat dilihat dari faktor struktur sosial, kultural dan kepentingan pemerintah. Dari analisis

terhadap tiga faktor tersebut, masing-masing faktor dapat mempengaruhi dan menghambat jalannya *collaborative governance* dalam penanganan Pekerja Migran Bermasalah (PMB) di Kota Tanjungpinang. Namun, faktor kepentingan pemerintah menjadi faktor yang menyebabkan gagalnya suatu kolaborasi dikarenakan terjadinya tarik menarik kepentingan dan perubahan Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) di Kementerian Sosial. Selain itu, hal ini berpengaruh pada partisipasi aktif dari pemangku kepentingan dalam pembuatan keputusan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- BNP2TKI. (2017). Laporan Kinerja Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) Tahun 2016.
- Huxham, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management Review*, 2(3), 337-358.
- Laporan Tahunan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Tanjungpinang Tahun 2016.
- Laporan Tahunan Rumah Penampungan WNI-M KPO Kota Tanjungpinang Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2016.
- Lasker, R.D., Elisa S. W., & Rebecca, M. (2001). Partnership strategy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*, 79(2), 179-205.
- O'Brien, M. (2012). *Review of collaborative governance: Factors crucial to the internal workings of the collaborative process*. Published by The Ministry for the Environment.
- Purdy, J. M. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public Administration Review*, 72(3), 409-417.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak-hak Sipil dan Politik. (2010). *Peran pemerintah daerah di wilayah perbatasan dalam melindungi warga negara Indonesia yang di deportasi*.
- Sudarmo. (2011). *Isu-isu administrasi publik dalam perspektif governance*. Surakarta: Smart Media.
- Sugiyono. (2013). *Metode penelitian kuantitatif kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Surat Keputusan Walikota Tanjungpinang Nomor 190 Tahun 2016 Tentang Satuan Tugas Penanganan Warga Negara Indonesia - Migran Korban Perdagangan Orang Melalui Debarkasi Kota Tanjungpinang Tahun Anggaran 2016.
- Thomson, A. M., James L. P., & Theodore, K. M. (2007). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(1), 23-56.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Nurturing collaborative relations: Building trust in interorganizational collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), 5-31.
- Wright, S. K. (2006). Utilizing uncertainty. In S. Schuman (Ed.), *Creating a culture of collaboration* (pp.193-210). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.