BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sebagai bagian dari upaya mewujudkan kehidupan yang sejahtera, setiap individu yang berstatus Warga Negara Indonesia memiliki hak untuk memperoleh pekerjaan. Hak ini ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan serta penghidupan yang layak. Oleh sebab itu, pemenuhan atas hak dan pekerjaan perlu dihormati sebagai bagian dari hak asasi manusia (Skaut & Triputro, 2022a). Dengan bekerja, seseorang dapat meningkatkan kesejahteraan hidup, memperoleh pengakuan sosial, dan dapat mengaktualisasikan potensi dirinya secara bermartabat.

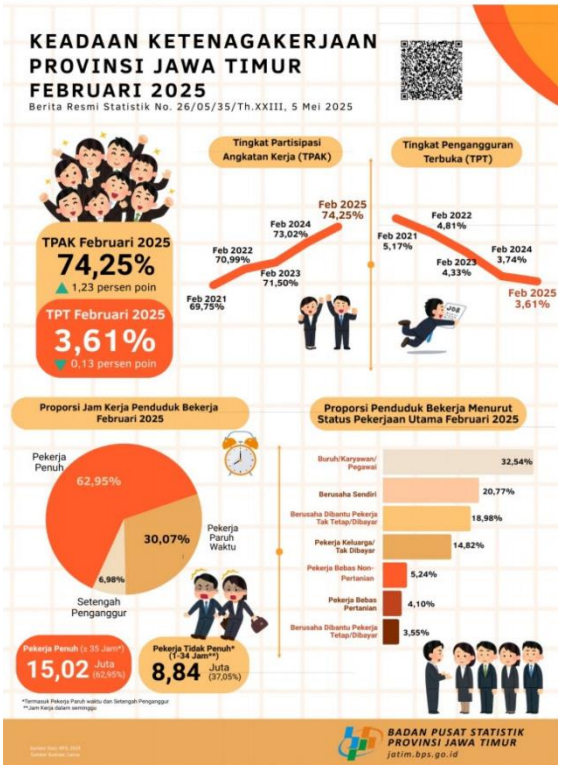
Tabel 1. 1 Jumlah Penduduk Indonesia Pertengahan Tahun (Ribu Jiwa)

Tahun	Jumlah Penduduk
2021	272.682,5
2022	275.773,8
2023	278.696,2
2024	281.603,8
2025	284.438,8

Sumber: (BPS, 2025), dikelola oleh penulis

Namun dalam realitanya, ketenagakerjaan di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan, terutama terkait dengan keterbatasan lapangan pekerjaan. Pertumbuhan jumlah penduduk Indonesia yang berlangsung secara terus menerus setiap tahunnya turut mendorong peningkatan jumlah angkatan kerja. Pada Pertengahan tahun 2025, populasi Indonesia diperkirakan mencapai 284 juta jiwa.

Tingginya jumlah penduduk ini menyebabkan pertumbuhan angkatan kerja yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Kondisi ini belum sepenuhnya diimbangi dengan kemampuan penyerapan tenaga kerja didalam negeri, sehingga dapat menimbulkan peningkatan angka pengangguran di Indonesia.



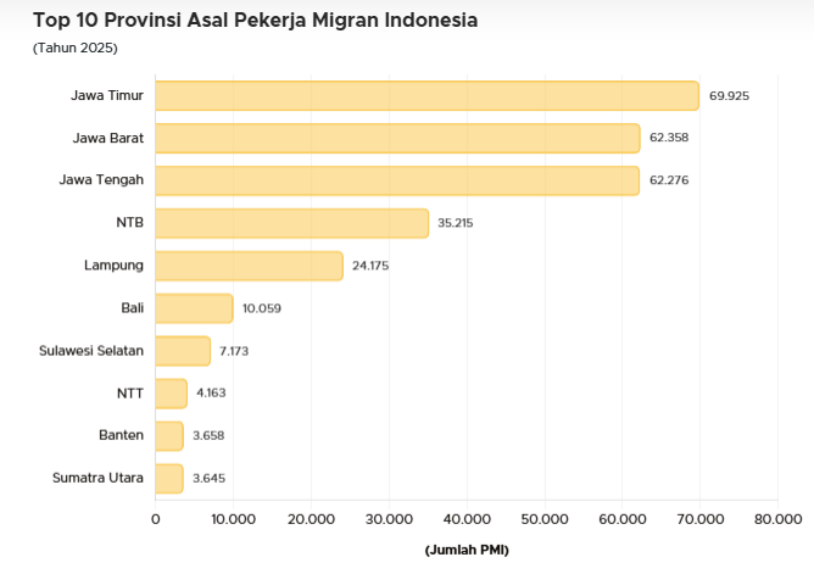
Gambar 1. 1 Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Provinsi Jawa Timur Tahun 2025
Sumber: (BPS, 2025)

Di tingkat regional, angkatan kerja di Jawa Timur pada Februari 2025 tercatat sebesar 24,76 juta orang atau bertambah sekitar 620,077 ribu orang dibandingkan pada Februari 2024. Peningkatan ini juga diikuti oleh naiknya Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) menjadi 74,25 persen. Meskipun Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) menurun menjadi 3,61%, kualitas penyerapan tenaga kerja masih menjadi sebuah persoalan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kesempatan kerja yang layak dan berkelanjutan di Provinsi Jawa Timur masih terbatas. Keterbatasan

kesempatan kerja di sektor formal serta belum maksimalnya penyerapan tenaga kerja di dalam negeri mendorong pemerintah untuk mengambil langkah strategis melalui penempatan Pekerja Migran Indonesia (PMI) ke luar negeri.

Kebijakan Penempatan PMI ke luar negeri pada dasarnya merupakan salah satu instrumen pemerintah untuk memperluas lapangan kerja bagi angkatan kerja yang belum terserap secara maksimal di dalam negeri, sekaligus menekan angka pengangguran. Disisi lain, arus pengiriman PMI juga menyumbang devisa negara yang cukup signifikan melalui remitansi (Skaut & Triputro, (2022b).

Data Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) pada 2025 mencatat total penempatan PMI ke luar negeri sebanyak 296.948 orang, atau mengalami penurunan sebesar 0,16 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Dilihat dari sebaran wilayah asal, mayoritas PMI masih berasal dari Pulau Jawa, dengan Jawa Timur menempati posisi penyumbang terbesar, yakni 69.925 orang (KP2MI, 2025).



Gambar 1. 2 Penempatan PMI Berdasarkan Provinsi Asal, Tahun 2025
Sumber: Data GoodStats (Diakses tanggal 26 Januari 2026)

Data tersebut menegaskan bahwa bekerja di luar negeri masih menjadi salah satu pilihan hidup yang cukup diminati sebagian masyarakat. Di samping kontribusi terhadap penyerapan tenaga kerja, keberadaan PMI juga membawa manfaat ekonomi bagi negara. meski demikian, penyelenggaraan penempatan PMI masih diwarnai sejumlah persoalan, mulai dari minimnya akses informasi, proses penempatan yang menyimpang dari prosedur, hingga lemahnya jaminan perlindungan hukum di negara tujuan.

Persoalan tersebut semakin diperparah oleh masih maraknya praktik penempatan tenaga kerja ke luar negeri secara non-prosedural yang melibatkan perantara tidak resmi atau calo. Praktik ini mendorong terjadinya pengiriman buruh migran tanpa melalui prosedur yang sah, sehingga melahirkan Pekerja Migran Indonesia (PMI) non-prosedural (Longgarini et al., 2023). Keberangkatan PMI secara non-prosedural menyebabkan PMI tidak memperoleh perlindungan hukum dan pelayanan negara secara optimal, sehingga meningkatkan risiko terjadinya perdagangan orang, eksploitasi, dan kekerasan di negara tujuan.

Kondisi ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti kemiskinan yang berkepanjangan, keterbatasan lapangan pekerjaan di dalam negeri, serta rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan masyarakat. Kondisi tersebut mendorong calon PMI memilih jalur yang dianggap lebih mudah dan cepat, meskipun melanggar ketentuan hukum yang berlaku. Dalam proses penempatan PMI, Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (P3MI) memiliki peran yang cukup penting. P3MI merupakan badan usaha yang memiliki izin untuk menyelenggarakan penempatan PMI ke luar negeri. Berdasarkan Undang-Undang

No. 18 Tahun 2017, P3MI berfungsi sebagai perantara antara calon pekerja dengan pengguna kerja di negara tujuan, mulai dari tahap rekrutmen, pelatihan, hingga proses penempatan.

Tabel 1. 2 Jumlah Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (P3MI) Tahun 2026 di Provinsi Jawa Timur

No	Keterangan	Jumlah
1.	Jumlah P3MI aktif di Jawa Timur Tahun 2026	279 P3MI
2.	Data terakhir yang diperbarui	14 November 2025
3.	Sumber Data	Bidang Penta Kerja Disnakertrans Provinsi Jawa Timur

Sumber: Instagram.com Diakses tanggal 13 April 2026, (Diolah Penulis)

Berdasarkan data dari instagram @ltsa_pmijatim, Jumlah P3MI di Provinsi Jawa Timur mencapai 279 perusahaan, yang menunjukkan bahwa aktor ini memiliki kontribusi yang cukup besar dalam sistem penempatan PMI. Namun, dalam pelaksanaannya masih ditemukan proses penempatan yang belum sepenuhnya sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Hal ini ditandai dengan adanya keterlibatan pihak-pihak tidak resmi maupun praktik percaloan dalam proses penempatan PMI. Banyaknya jumlah P3MI juga menuntut adanya pengawasan serta koordinasi yang lebih optimal dengan instansi pemerintah agar proses penempatan dapat berjalan sesuai ketentuan dan mampu menekan praktik non-prosedural.

Data internal milik UPT Pelayanan dan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia tahun 2024, terdapat 181 kasus pemulangan Pekerja Migran Indonesia

(PMI) yang berasal dari Provinsi Jawa Timur, dan pada tahun 2025 jumlahnya meningkat menjadi 574 kasus dengan berbagai penyebab seperti deportasi, penangkapan imigrasi, dokumen tidak lengkap, paspor expired, dan non-prosedural menunjukkan bahwa praktik penempatan di luar mekanisme resmi masih cukup signifikan.

Upaya pemerintah dalam memenuhi hak dan memberikan perlindungan kepada PMI diwujudkan melalui berbagai kebijakan pelayanan. Salah satunya adalah LTSA-PMI yang menghubungkan pelayanan dari sejumlah instansi dalam satu sistem. Keberadaan layanan ini ditujukan untuk mempermudah proses bagi CPMI dan PMI, memberikan kepastian pelayanan, serta mengurangi peluang terjadinya percaloan dan penempatan secara non-prosedural.

Guna mendukung operasionalisasi LTSA-PMI di Jawa Timur , UPT Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Disnakertrans Prov. Jatim, telah membuat janji layanan (*Citizen Charter*), Standar Pelayanan Publik (SPP), serta Standar Operasional Prosedur (SOP). Dengan tujuan memberikan layanan bagi masyarakat, Calon Pekerja Migran Indonesia (PMI)/Pekerja Migran Indonesia (PMI) /Keluarga dan Perusahaan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PTTKIS) menjadi lebih mudah, murah, cepat dan tepat.

Dasar penyelenggaraan LTSA-PMI salah satunya terdapat dalam UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. Pasal 38 mengatur bahwa Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bersama-sama menyelenggarakan pelayanan penempatan dan pelindungan PMI melalui pelaksanaan yang

terkoordinasi dan terintegrasi. Ketentuan ini memperlihatkan bahwa keterhubungan layanan serta kerja sama antarinstansi diperlukan untuk mendukung pelindungan PMI.

Undang-Undang tersebut diperjelas dalam PP No. 59 Tahun 2021, yang mengatur tentang pelaksanaan pelindungan PMI melalui koordinasi antar instansi sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Selain itu, di tingkat daerah pengaturan tersebut dituangkan dalam PerDa Provinsi Jawa Timur No. 2 Tahun 2022, yang kemudian dijabarkan secara teknis melalui PerGub Jawa Timur No. 2 Tahun 2023. Melalui regulasi tersebut, LTSA PMI Jawa Timur melibatkan beberapa instansi dalam satu sistem pelayanan terpadu, yang secara operasional dikenal dengan loket-loket pelayanan. LTSA PMI Jatim terintegrasi dengan 7 (tujuh) instansi sebagai berikut:

1. Loket Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) Provinsi Jawa Timur
2. Loket Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI)
3. Loket Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Kependudukan (DP3AK) Provinsi Jawa Timur
4. Loket Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur
5. Loket Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan
6. Loket Kepolisian Daerah (Polda) Jawa Timur
7. Loket Imigrasi

Meskipun LTSA-PMI Provinsi Jawa Timur terdiri dari 7 (tujuh) loket pelayanan termasuk loket Kepolisian Daerah (Polda) yang bertugas dalam

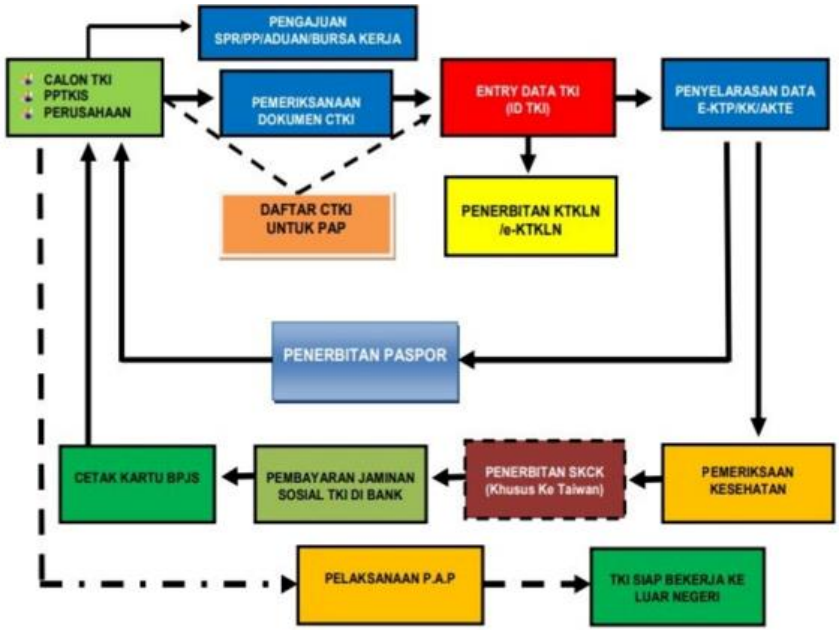
penerbitan Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), loket Polda dan loket Dinas Kesehatan di LTSA-PMI Provinsi Jawa Timur saat ini tidak lagi ditempati oleh petugas secara aktif, sehingga secara operasional hanya terdapat 5 (lima) loket yang masih aktif memberikan pelayanan di LTSA-PMI Provinsi Jawa Timur.

Pelayanan LTSA-PMI dimulai dengan pembuatan akun oleh CPMI atau P3MI melalui SIAPKerja maupun SISKOP2MI. Setelah melengkapi data diri dan memperoleh ID CPMI dari dinas ketenagakerjaan kabupaten/kota, calon PMI mendatangi LTSA-PMI secara mandiri atau melalui P3MI dengan membawa dokumen yang dipersyaratkan, seperti KTP, KK, akta kelahiran, surat nikah, izin keluarga, KTP pemberi izin, surat permohonan perusahaan, dan ID Calon PMI.

Di LTSA, calon PMI mengajukan permohonan rekomendasi paspor kepada instansi terkait, yaitu Disnaker, Dukcapil, dan Imigrasi. Pada tahap ini dilakukan verifikasi dan sinkronisasi data kependudukan untuk memastikan kesesuaian identitas. Jika data dinyatakan valid, maka diterbitkan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN) atau e-KTKLN sebagai bukti bahwa calon PMI telah terdaftar secara resmi. Tahap berikutnya adalah pengurusan dokumen pendukung, meliputi pembuatan paspor, pemeriksaan kesehatan, serta pembuatan SKCK (jika disyaratkan oleh negara tujuan). Setelah itu, calon PMI melakukan pendaftaran dan pembayaran jaminan sosial ketenagakerjaan melalui bank yang ditunjuk, yang dibuktikan dengan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan.

Pada tahap akhir, calon PMI mengikuti Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP) yang berisi informasi mengenai hak dan kewajiban, kontrak kerja, serta kondisi negara tujuan. Setelah seluruh tahapan selesai, calon PMI dinyatakan siap

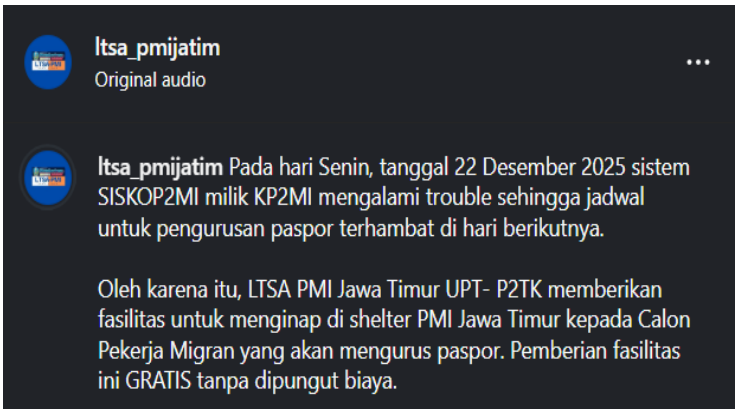
untuk diberangkatkan. Alur pelayanan ini menunjukkan bahwa LTSA dirancang sebagai sistem pelayanan terpadu yang melibatkan berbagai instansi dalam satu lokasi untuk meningkatkan efektivitas, legalitas, dan perlindungan bagi Pekerja Migran Indonesia.



Gambar 1. 3 Alur Pelayanan di LTSA-PMI Provinsi Jawa Timur
Sumber: Dokumen Unit Pelaksana Teknis Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja (UPT-P2TK) Provinsi Jawa Timur

Jika dilihat dari perspektif *collaborative governance*, kolaborasi dalam LTSA-PMI mencerminkan adanya tujuan bersama (*common purpose*) yang dibangun atas kesepakatan antar aktor dalam menangani berbagai permasalahan pelayanan pekerja migran. Oleh karena itu, kolaborasi dalam LTSA bertujuan untuk menciptakan pelayanan yang terintegrasi, efektif, dan akuntabel. Tujuan tersebut dicapai melalui integrasi layanan dalam satu lokasi, pembagian peran antarinstansi, serta mekanisme verifikasi bersama guna meningkatkan kualitas pelayanan dan memperkuat perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia.

Pada praktik penyelenggaran LTSA-PMI, masih terdapat perbedaan kapasitas sistem antarinstansi, khususnya dalam pemanfaatan sistem digital. Ketika salah satu sistem mengalami gangguan, keseluruhan proses pelayanan turut terdampak. Hal ini terlihat pada tanggal 22 Desember 2025 ketika Sistem Informasi dan Komputerisasi Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (SISKOP2MI) yang berdampak pada keterlambatan pelayanan, termasuk dalam proses pengurusan paspor. Informasi tersebut disampaikan melalui media sosial resmi LTSA-PMI Jawa Timur. Meskipun demikian, pihak LTSA-PMI UPT Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja Provinsi Jawa Timur menyediakan fasilitas menginap gratis di shelter PMI bagi calon pekerja migran yang terdampak sebagai bentuk tanggung jawab administratif dan responsivitas pelayanan.



Gambar 1. 4 Informasi Gangguan Sistem SISKOP2MI melalui Media Sosial LTSA PMI Jawa Timur

Sumber: Instagram.com (Diakses tanggal 19 Februari 2026)

Selain itu, beberapa pelayanan seperti pengurusan ID CPMI yang kewenangan dan aksesnya hanya dimiliki oleh Dinas Tenaga Kerja di tingkat kabupaten/ kota yang tidak bisa diakses oleh Pemerintah Provinsi maupun oleh LTSA-PMI menunjukkan bahwa sistem pelayanan belum sepenuhnya terhubung dalam satu mekanisme terpadu dan tidak terintegrasi langsung dalam sistem LTSA-

PMI. Kondisi tersebut sejalan dengan pernyataan yang disampaikan oleh salah satu pegawai LTSA-PMI Provinsi Jawa Timur pada saat penulis melakukan observasi awal. Dalam wawancara tersebut, beliau mengatakan bahwa:

> "Pemerintah Provinsi dan LTSA-PMI tidak memiliki akses terhadap pengecekan ID CPMI. Kami di LTSA-PMI ini tidak diberi akses dan tidak memiliki akun untuk melakukan pengecekan ID CPMI. Jadi pada saat P3MI yang sedang melakukan verifikasi data untuk pembuatan paspor mereka hanya membawa kertas print yang berisi ID CPMI, nah disitu kita tidak tahu apakah memang ID CPMI nya benar atau tidak, apakah di manipulasi atau tidak karena kita tidak bisa dan tidak memiliki akses tuntuk mengecek keabsahan ID CPMI tersebut." (Hasil Wawancara Pendahuluan, 2026).

Ditinjau dari perspektif *starting conditions* Ansell & Gash (2008), keberhasilan kolaborasi dipengaruhi oleh kondisi awal yang meliputi keseimbangan kapasitas sumber daya, termasuk dalam hal sistem informasi dan teknologi. Dalam penyelenggaran LTSA-PMI, masih terdapat ketidakseimbangan kapasitas antarinstansi, khususnya dalam akses dan integrasi sistem digital yang digunakan dalam pelayanan.

Permasalahan lain juga terlihat pada proses verifikasi dokumen dalam pelayanan di LTSA-PMI. Meskipun LTSA-PMI telah memiliki dasar hukum yang jelas dan melibatkan tujuh instansi dalam satu tempat pelayanan, praktik di lapangan masih menunjukkan adanya pengecekan dokumen secara berulang di beberapa loket. Dalam konsep layanan terpadu, verifikasi seharusnya dilakukan secara terintegrasi melalui mekanisme berbagi data sehingga tidak terjadi duplikasi pemeriksaan. Adanya validasi ulang oleh setiap loket memperlihatkan bahwa desain kelembagaan yang dibangun belum sepenuhnya mampu menciptakan koordinasi dan integrasi prosedural yang efektif.

Menurut Ansell & Gash (2008), desain kelembagaan dalam *collaborative governance* harus mampu membentuk mengatur pembagian tugas dan kewenangan yang jelas, mekanisme koordinasi yang terstruktur, serta prosedur operasional yang mendukung kolaborasi antaraktor. Dengan demikian, apabila dalam praktiknya masih ditemukan tumpang tindih verifikasi, hal tersebut menunjukkan bahwa aspek desain kelembagaan / *institutional design* dalam penyelenggaraan LTSA-PMI belum sepenuhnya mendukung efektivitas pelayanan terpadu sebagaimana yang diharapkan dalam model tata kelola kolaboratif.

Selain itu, masih terdapat kendala dalam membangun komunikasi, koordinasi, dan kepercayaan antaraktor. Adanya kecenderungan ego sektoral antarinstansi dapat menyebabkan pelayanan menjadi kurang fleksibel dan cenderung kaku karena masih memegang teguh aturan antar instansi. Disisi lain, masih ditemukannya PMI non-prosedural mengindikasikan bahwa keberadaan LTSA-PMI belum sepenuhnya mampu membangun kepercayaan (*trust building)* terhadap sistem pelayanan resmi belum sepenuhnya terbentuk.

Berdasarkan hasil observasi awal penulis di LTSA-PMI Provinsi Jawa Timur, peneliti melakukan wawancara pendahuluan dengan salah satu pegawai di LTSA-PMI. Dalam wawancara tersebut , beliau menyampaikan:

> “ Sebenarnya birokrasi itu masih kental di tempat pemberi layanan di Indonesia terutama di LTSA-PMI ini, dimana setiap loket masih berpegang pada aturan masing-masing, jadi kalau ada kendala tidak bisa langsung diberi solusi. Hal ini akan berdampak pada masyarakat yang akan dilayani. Proses pelayanan dapat dinilai berbelit dan kurang efisien, sehingga dalam beberapa kasus mendorong calon PMI untuk mencari alternatif di luar prosedur resmi.” (Hasil Wawancara pendahuluan, 2026).

Menurut Ansell & Gash (2008), salah satu unsur penting dalam proses kolaborasi adalah *trust building.* Dalam konteks penempatan pekerja migran, masih terdapat calon Pekerja Migran yang memilih jalur non-prosedural menunjukkan bahwa kepercayaan masyarakat terhadap mekanisme pelayanan resmi yang disediakan pemerintah belum sepenuhnya terbentuk.

Dari uraian permasalahan serta kendala yang dihadapi dalam penyelenggaraan LTSA-PMI, dalam penelitian ini penulis berupaya mengkaji pelaksanaan kolaborasi antarinstansi dalam pelayanan yang berada pada LTSA-PMI di Provinsi Jawa Timur. Fokus kajian diarahkan pada bagaimana berbagai instansi yang terlibat dalam LTSA-PMI bekerja sama dalam memberikan pelayanan kepada calon Pekerja Migran Indonesia.

Penelitian ini menggunakan perspektif *Collaborative Governance* Ansell & Gash, (2008) dengan empat aspek utama, yaitu *starting conditions*, *institutional design, facilitative leadership,* dan *collaborative process*. Kerangka tersebut dipilih karena sesuai dengan karakteristik LTSA-PMI yang mempertemukan berbagai instansi dengan kewenangan dan sistem yang berbeda dalam penyelenggaraan layanan. Atas dasar tersebut, peneliti mengambil judul "*Collaborative Governance* dalam Pelayanan Layanan Terpadu Satu Atap Pekerja Migran Indonesia (LTSA-PMI) di Provinsi Jawa Timur."

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana penerapan *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Layanan Terpadu Satu Atap Pekerja Migran Indonesia (LTSA-PMI) di Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui, menganalisis, serta mendeskripsikan penerapan *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Layanan Terpadu Satu Atap Pekerja Migran Indonesia (LTSA-PMI) di Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan penjelasan mengenai tujuan penelitian diatas, peneliti memiliki pandangan tentang manfaat yang akan dicapai melalui penulisan penelitian ini. Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan serta pengetahuan bagi peneliti mengenai *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Layanan Terpadu Satu Atap Pekerja Migran Indonesia (LTSA-PMI) di Provinsi Jawa Timur.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

   Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana yang bermanfaat dalam pengimplementasian pengetahuan peneliti mengenai *Collaborative Governance* dalam Penyelenggaraan LTSA-PMI di Provinsi Jawa Timur.

b. Bagi Layanan Terpadu Satu Atap Pekerja Migran Indonesia (LTSA-PMI)

   Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dalam pelaksanaan *Collaborative Governance* dalam Penyelenggaraan LTSA-PMI di Provinsi Jawa Timur.

c. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Untuk menambah literatur perpustakaan yang dapat digunakan oleh seluruh mahasiswa Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur sebagai sumber referensi dan informasi.