



Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia dalam Mencegah Migrasi Nonprosedural di Kabupaten Ende

Helenerius Ajo Leda^{1*}, Dominikus Rangga Hayon², Ronaldo Alexander Meze³

^{1,2,3}Program Studi Ilmu Pemerintahan, Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat (STPM) Santa Ursula, Ende, Indonesia

Email: ^{1*}henajo66@email.com, ²pionoyah@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh tingginya kasus migrasi nonprosedural di Kabupaten Ende. Upaya pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan pelindungan pekerja migran masih belum optimal. Sebagian besar penelitian sebelumnya lebih menyoroti faktor internal pemerintah, lembaga pelaksana, dan perusahaan penyalur, sehingga cenderung membahas hambatan administratif dan kelembagaan. Penelitian ini berusaha memperluas kajian dengan menekankan peran faktor eksternal, seperti kondisi sosial-ekonomi keluarga, jaringan kekerabatan, serta tradisi budaya merantau, yang turut menentukan dinamika implementasi kebijakan. Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif eksploratif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan analisis dokumentasi, serta validasi melalui triangulasi. Subjek penelitian meliputi aparat pemerintah daerah, Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP3MI) Propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), kepolisian, kepala desa/kelurahan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), organisasi sosial, mantan pekerja migran, dan keluarga pekerja migran. Hasil penelitian menunjukkan implementasi kebijakan pelindungan migran di Kabupaten Ende dipengaruhi kombinasi faktor eksternal berupa kondisi ekonomi rumah tangga, perbedaan gaji, budaya kekerabatan, serta jaringan sosial migrasi dan faktor internal, berupa lemahnya koordinasi kelembagaan, keterbatasan anggaran, serta ketiadaan regulasi spesifik. Temuan ini menegaskan bahwa pencegahan migrasi nonprosedural membutuhkan transformasi kebijakan, penguatan kelembagaan, serta pemberdayaan sosial-ekonomi masyarakat agar tata kelola migrasi lebih aman dan bermartabat.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Pelindungan Migran, Pekerja Migran, Migrasi Nonprosedural, Kabupaten Ende.

Abstract

This study was motivated by the high number of cases of non-procedural migration in Ende Regency. The government's efforts to implement migrant worker protection policies are still not optimal. Most previous studies have focused more on internal factors within the government, implementing agencies, and recruitment companies, thus tending to discuss administrative and institutional obstacles. This study seeks to broaden the scope of the research by emphasizing the role of external factors, such as the socio-economic conditions of families, kinship networks, and the cultural tradition of migration, which also determine the dynamics of policy implementation. The method used is an exploratory qualitative approach with data collection techniques through in-depth interviews, observation, and documentation analysis, as well as validation through triangulation. The research subjects included local government officials, BP3MI, the police, village/sub-district heads, NGOs, social organisations, former migrant workers, and migrant workers' families. The results show that the implementation of migrant protection policies in Ende Regency is influenced by a combination of external factors, such as household economic conditions, wage differences, kinship culture, and social migration networks, as well as internal factors, such as weak institutional coordination, budget constraints, and the absence of specific regulations. These findings confirm that preventing non-procedural migration requires policy transformation, institutional strengthening, and socio-economic empowerment of the community in order to make migration management safer and more dignified.

Keywords: *Policy Implementation, Migrant Protection, Migrant Workers, Irregular Migration, Ende Regency.*

PENDAHULUAN

Pelindungan terhadap Pekerja Migran Indonesia (PMI) merupakan komitmen negara dalam menegakkan hak asasi manusia dan mendukung pembangunan inklusif serta berkelanjutan, sesuai target 10.7 SDGs tentang tata kelola migrasi yang aman, teratur, dan bertanggung jawab (IOM, 2024). Komitmen ini tertuang Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, yang menegaskan bahwa pelindungan migrasi sebagai upaya untuk melindungi kepentingan calon pekerja migran maupun pekerja migran Indonesia dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan hak dalam keseluruhan siklus kegiatan pelindungan yang mencakup pelindungan sebelum bekerja, saat bekerja dan setelah masa kerja, dalam aspek hukum, ekonomi dan sosial (Al Farisi et al., 2022). Pelindungan sebelum bekerja mencakup aspek administratif seperti kelengkapan dokumen dan kondisi kerja, serta pelindungan teknis yang meliputi informasi, jaminan sosial, dan pengawasan. Pelindungan saat bekerja, mencakup pelindungan diberikan melalui pendaftaran, pemantauan, evaluasi, penyelesaian masalah ketenagakerjaan, dan fasilitasi repatriasi. Pelindungan setelah masa kerja, mencakup jaminan hak atas fasilitas kepulangan PMI ke daerah asal, penanganan bagi yang sakit atau meninggal, serta rehabilitasi, reintegrasi sosial, dan pemberdayaan bagi PMI dan keluarganya (*Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, 2021*).

Regulasi ini memberikan penekanan khusus pada peran pemerintah mulai dari desa, pemerintah daerah, hingga pemerintah pusat. Seluruh tingkatan pemerintahan didorong untuk bersinergi secara terpadu dan terkoordinasi dalam keseluruhan siklus kegiatan pelindungan migran yang aman, terencana dan bermartabat. Pemerintah daerah memiliki peran yang cukup strategis dalam mengimplementasikan kebijakan pelindungan migran Indonesia di daerah. Mengingat banyak pekerja migran Indonesia, terutama yang berasal dari daerah dan wilayah dengan tingkat pengangguran dan kemiskinan tinggi serta kualitas SDM yang rendah (Prabowo, 2020). Karena itu, peran strategis pemerintah daerah mencakup penyebaran informasi dan sosialisasi untuk meningkatkan pemahaman masyarakat tentang migrasi aman, koordinasi antarinstansi guna memperkuat kebijakan pelindungan migran di tingkat lokal, serta pengawasan ketat terhadap lembaga penempatan di daerah untuk mencegah pelanggaran (Prianto et al., 2023). Ketiga aspek ini sangat penting untuk memastikan pelindungan menyeluruh bagi pekerja migran Indonesia sehingga migrasi berlangsung aman, terencana, dan bermartabat.

Namun demikian, studi-studi terdahulu menunjukkan implementasi kebijakan pelindungan migran Indonesia ditingkat daerah mengalami sejumlah tantangan, karena banyak pekerja migran Indonesia terutama yang berasal dari daerah dan wilayah pedesaan (Arifin et al., 2024) yang menempuh jalur nonprosedural tanpa memiliki dokumen resmi seperti visa, dokumen perjalanan, izin kerja yang sah (Anam et al., 2023; Rosadi et al., 2024). Sebutan untuk migran nonprosedural atau undocumented (tanpa dokumen) merupakan istilah alternatif setelah perdebatan terminologi yang cukup panjang, karena sebutan seperti “migrasi ilegal” atau “illegal migrant” dikritik karena cenderung mengkriminalisasi individu, bukan perbuatannya (Paspalanova, 2008). Dalam konteks Indonesia, migrasi nonprosedural seringkali terjadi sejak tahap pra-keberangkatan oleh calo dan perusahaan perekrutan ilegal yang melakukan perekrutan dengan memanfaatkan minimnya pengetahuan, kesadaran hukum, bahkan dengan memalsukan dokumen sipil calon pekerja (Arifin et al., 2024; Barnadi et al., 2025; Kaur, 2010; Runturambi & Arifin, 2025), sehingga pekerja migran rentan dalam masalah perdagangan manusia (Aprilion & Murdani, 2024; Mokhtar & Rohaizat, 2024). Merujuk laporan resmi Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) Jumlah pekerja migran Indonesia dari tahun 2007 hingga Desember 2024 mencapai 5.184.369 orang. BP2MI memperkirakan bahwa lebih dari 5 juta pekerja migran tidak berdokumen saat ini tinggal di luar negeri (BP2MI, 2025).

Salah satu daerah yang mengalami tantangan serupa adalah Kabupaten Ende, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), sebagai salah satu wilayah dengan tingkat migrasi nonprosedural yang cukup tinggi. Sepanjang 2018–2022, tercatat 151 pekerja migran nonprosedural dipulangkan dari luar negeri, dengan rincian 12 orang karena sakit, 79 orang meninggal dunia, dan 60 orang dideportasi. Selama Maret tahun 2023, kasus serupa terus terjadi, di antaranya 27 pekerja migran nonprosedural dideportasi dari Malaysia, dan pada Juni tahun 2023 sejumlah 33 pekerja migran nonprosedural menjadi korban perdagangan manusia yang diselundupkan ke Arab Saudi (Leda, 2023). Tahun 2025 ada 15 PMI nonprosedural berasal dari Kabupaten Ende meninggal di Malaysia (<https://flores.tribunnews.com>, 2025). Meskipun Pemerintah Kabupaten Ende telah melakukan berbagai langkah preventif, seperti melakukan sosialisasi dan edukasi masyarakat tentang bahaya migrasi nonprosedural, pembentukan Saruan Tugas (Satgas) Pencegahan

Pemberangkatan Calon Pekerja Migran Indonesia (CPMI), kerja sama lintas sektor bersama TNI, Polri, Gereja dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), pembentukan Bursa Kerja Khusus (BKK) sebagai wadah bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi yang valid mengenai pekerjaan di luar negeri (Leda, 2023). Namun tingginya angka kasus migran nonprosedural menunjukkan bahwa implementasi kebijakan perlindungan migran di Kabupaten Ende belumlah optimal.

Sejumlah studi terdahulu di beberapa daerah di Indonesia menunjukkan gejala serupa. Penelitian Winda Berkatin Medfin Bolla di Kupang, NTT mengungkapkan bahwa, belum optimalnya implementasi kebijakan perlindungan migran karena prosedur (SOP) yang rumit akibat faktor-faktor yang sangat kompleks (Winda Berkatin Medfin Bolla, Basri Kisianta, 2021). Demikianpun studi Mailatus Sarifah di Pamekasan dan Agustina Setiawan di Cimahi, yang menyoroti minimnya sosialisasi, keterbatasan anggaran, serta sikap apatis calon pekerja migran yang mudah terpengaruh oleh calo ilegal (Sarifah, 2022). Penelitian Rupiersieh menambahkan, kendala implementasi juga dipengaruhi oleh lemahnya koordinasi antar-lembaga, sehingga pencegahan migran nonprosedural kerap terhambat karena masing-masing pihak menunggu peran lembaga lain (Rupiersieh & Musta'ana, 2024). Temuan Wajid Fauzi et al dan Ridwan Arifin et al dalam konteks nasional memperkuat temuan terdahulu yang menyoroti lemahnya koordinasi pemangku kepentingan, keterlibatan sektor swasta yang belum optimal, serta ego sektoral antar institusi (Wajid Fauzi, Roy Valiant Solomon, 2020). Adanya fragmentasi kebijakan, kurangnya koordinasi antarlembaga, ketiadaan harmonisasi pengelolaan perbatasan dan lemahnya pengawasan memungkinkan praktik migrasi nonprosedural melalui jalur perbatasan yang difasilitasi oleh calo ilegal, mempercepat maraknya jalur migrasi tanpa prosedur resmi di Indonesia (Arifin et al., 2024; Runturambi & Arifin, 2025).

Sebagian besar penelitian terdahulu memusatkan perhatian pada faktor internal pemerintah daerah, lembaga pelaksana, dan perusahaan penyalur tenaga kerja. Tren penelitian terkini sepakat pada beberapa poin penting terkait faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan perlindungan migran Indonesia: pertama, kendala administratif, prosedural, serta struktural di tingkat kelembagaan pemerintahan. Kedua, lemahnya koordinasi antar-lembaga memperburuk pelaksanaan kebijakan. Ketiga, kurangnya sosialisasi, pemberdayaan serta edukasi bagi calon pekerja migran, pekerja migran dan keluarganya. Namun, faktor eksternal seperti peran budaya migrasi, kondisi sosial ekonomi, jaringan kekerabatan, serta faktor budaya seperti tradisi merantau, masih kurang mendapat perhatian. Selain itu, penelitian ini memperlihatkan adanya kekosongan kajian yang spesifik di Kabupaten Ende. Belum ada penelitian terdahulu yang secara komprehensif mengkaji isu migrasi dan kebijakan perlindungan migran dalam konteks daerah Kabupaten Ende.

Berdasarkan celah tersebut penelitian ini bertujuan untuk: 1) mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan perlindungan pekerja migran di Kabupaten Ende. 2) menganalisis bagaimana kontribusi faktor-faktor tersebut (eksternal dan internal) dalam mendukung maupun menghambat upaya pencegahan migrasi nonprosedural di Kabupaten Ende. Dengan demikian, penelitian ini memiliki urgensi penting, mengingat tingginya angka pekerja migran nonprosedural di Kabupaten Ende yang dipulangkan dari luar negeri dengan sejumlah risiko. Apabila tidak segera diidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhinya, dan tidak segera diatasi dengan strategi yang tepat, maka migrasi nonprosedural akan berlipat ganda.

Bahwasannya, minimnya perhatian akademik terhadap interaksi antara kebijakan formal dan konteks sosial masyarakat migran. Sebagian besar studi berasumsi bahwa efektivitas kebijakan bergantung pada kinerja institusi, padahal dalam praktiknya, implementasi di tingkat lokal dalam konteks Ende sangat dipengaruhi oleh struktur sosial-ekonomi, nilai budaya, dan jaringan sosial yang mengikat komunitas migran. Ketidakhadiran analisis ini dalam studi sebelumnya menjadikan pemahaman tentang penyebab bertahannya migrasi nonprosedural di daerah seperti Ende menjadi parsial. Dengan demikian, penelitian ini berupaya untuk melengkapi penelitian terdahulu, dengan menambah pengaruh cakupan faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi implementasi kebijakan perlindungan migran. Dengan melengkapi celah penelitian tersebut diharapkan penelitian ini memberi pemahaman yang lebih komprehensif secara teoritis maupun praktis.

Secara teoritis, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian implementasi kebijakan dengan memperluas cakupan analisis ke dalam dimensi sosial-budaya masyarakat Kabupaten Ende. Dengan mengintegrasikan faktor eksternal ke dalam kerangka implementasi, penelitian ini berupaya memperkaya literatur kebijakan migrasi yang selama ini cenderung berorientasi administratif. Sementara secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi dasar perumusan strategi kebijakan yang lebih kontekstual di Kabupaten Ende yakni kebijakan yang tidak hanya menata sistem administrasi perlindungan migran, tetapi juga memahami realitas sosial yang melatarbelakangi migrasi nonprosedural. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi bagi penguatan kebijakan perlindungan pekerja migran yang lebih adaptif, partisipatif, dan berkelanjutan di daerah asal migran.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan Exploratory Qualitative Research (John W. Creswell, 2018). Pendekatan ini dipilih karena mampu menggali fenomena secara lebih mendalam, terutama ketika isu yang diteliti masih kompleks dan belum banyak terungkap oleh peneliti sebelumnya (Hardani, 2020). Karena sifatnya yang exploratory (eksploratif), maka pendekatan ini berusaha untuk mengeksplorasi secara rinci berbagai faktor dan menganalisis kontribusi faktor-faktor tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan perlindungan migran nonprosedural di Kabupaten Ende. Subjek penelitian ini adalah pejabat dan pelaksana teknis Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi, pejabat dan pelaksana teknis Dinas Sosial, Pejabat dan pelaksana Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP3MI) NTT, Kepala Desa dan Kepala kelurahan, mantan pekerja migran, keluarga pekerja migran, Kasad Reskrim Polres Ende, Aktivistis LSM dan organisasi sosial (Padma Indonesia, Komisi Migran Perantau Keuskupan Agung Ende, JPIC Paroki). Mereka adalah pihak-pihak yang berhubungan langsung, baik sebagai pelaksana, mitra maupun sebagai sasaran kebijakan perlindungan migran, sekaligus menjadi narasumber kunci yang dipilih karena peran strategis dan pengetahuannya terhadap persoalan migrasi nonprosedural.

Pemilihan subjek penelitian didasarkan pada pertimbangan keterwakilan aktor dan kedalaman informasi terkait implementasi kebijakan perlindungan pekerja migran di Kabupaten Ende. Mantan pekerja migran dan keluarga mereka dipilih untuk menggali pengalaman langsung tentang proses keberangkatan, motivasi, serta hambatan struktural yang dihadapi di tingkat individu dan rumah tangga. Kepala Desa dan Kepala Kelurahan dijadikan narasumber karena memiliki pengetahuan tentang pola rekrutmen calon pekerja migran dan dinamika sosial-budaya lokal yang memengaruhi praktik migrasi nonprosedural. Pejabat dan pelaksana teknis Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi serta Dinas Sosial berperan sebagai informan kunci karena mereka memahami mekanisme administratif, pembinaan, dan kendala koordinatif pelaksanaan kebijakan. Kasat Reskrim Polres Ende dipilih untuk memberikan pandangan tentang aspek penegakan hukum terhadap kasus migrasi ilegal dan perdagangan orang. Sementara itu, aktivis LSM dan organisasi sosial keagamaan, seperti Padma Indonesia, Komisi Migran Perantau Keuskupan Agung Ende, dan JPIC Paroki, memberikan perspektif masyarakat sipil terkait advokasi, edukasi, dan perlindungan berbasis komunitas. Kombinasi narasumber tersebut menjamin keberagaman sudut pandang dan memperkuat validitas data melalui triangulasi lintas aktor dan institusi.

Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Ende, Provinsi Nusa Tenggara Timur, dengan fokus lapangan di 7 Desa dan 3 Kelurahan dengan intensitas migrasi keluar negeri tanpa prosedur resmi yang cukup tinggi, yakni Desa Rateroru-Kecamatan Detusoko, Desa Wolotopo Timur-Kecamatan Ndonga, Desa Manulondo-Kecamatan Ndonga, Desa Riaraja-Kecamatan Ende, Desa Sanggarhorho-Kecamatan Nangapanda, Desa Rukuramba-Kecamatan Ende, Desa Ndetundora II-Kecamatan Ende, Kelurahan Lokoboko- Kecamatan Ndonga, Kelurahan Kota Raja-Kecamatan Ende Utara, Kelurahan Kelimutu-Kecamatan Ende Tengah. Pemilihan lokasi penelitian dilakukan secara purposive berdasarkan pertimbangan bahwa Desa dan Kelurahan ini diketahui sebagai wilayah asal utama pekerja migran nonprosedural, meskipun hampir semua desa di Kabupaten Ende memiliki intensitas migrasi keluar negeri tanpa prosedur resmi cukup tinggi. Konteks ini menjadikan Desa dan Kelurahan sebagai lokasi yang representatif untuk memahami keterkaitan antara kebijakan formal dan faktor sosial-budaya lokal yang memengaruhi perilaku migrasi.

Proses pengumpulan data dilakukan melalui tiga metode utama yakni wawancara mendalam, observasi, dan analisis dokumentasi (John W. Creswell, 2018). Wawancara dilakukan secara individu untuk menangkap pengalaman subjektif dan tafsir lokal terkait isu migrasi nonprosedural dan dinamika implementasi kebijakan perlindungan migran. Substansi wawancara pada narasumber yang berasal dari pemerintahan (BP3MI NTT, Dinas dan Pemerintah Desa/Kelurahan), diarahkan untuk menggali hal-hal yang berkaitan dengan karakteristik masalah migrasi di Kabupaten Ende, instrumen dan operasionalisasi kebijakan, kapasitas kelembagaan, konsiderasi lingkungan kebijakan seperti kondisi sosial, ekonomi dan politik, hubungan antara instansi, serta kelemahan dan tantangan dalam implementasi kebijakan perlindungan migran dan pencegahan migrasi nonprosedural. Wawancara pada narasumber mantan migran dan keluarga migran diarahkan untuk menggali pengalaman mereka dalam bermigrasi secara nonprosedural, dinamika sosial, ekonomi dan budaya yang melatarbelakangi migrasi, akses informasi mengenai peluang bermigrasi, jalur keberangkatan secara nonprosedural dan jaringan sosial yang memfasilitasi migrasi. Sedangkan substansi wawancara dengan aktivis LSM dan organisasi sosial seperti Padma Indonesia, Komisi Migran Perantau Keuskupan Agung Ende, JPIC Paroki, diarahkan untuk menggali pengalaman advokasi masalah migrasi nonprosedural dan masalah Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), kapasitas dan peran sebagai mitra pemerintah, serta tantangan dan kendala yang dialami. Lebih lanjut, wawancara dengan aparat kepolisian (Kasad Reskrim Polres Ende) melengkapi data penelitian. Kepolisian memberikan informasi mengenai penanganan kasus TPPO, motif, modus dan pola rekrutmen tenaga kerja migrasi ilegal. Informasi ini kemudian menambah cakupan data terkait perekrutan tenaga kerja secara ilegal,

yang kemudian teridentifikasi sebagai tindakan TPPO dengan merekrut dan mengeksploitasi pekerja. Percakapan wawancara dengan narasumber direkam dan kemudian ditranskrip secara verbatim untuk memudahkan proses analisis lebih lanjut.

Pengumpulan data dokumentasi dilakukan dengan menganalisis berbagai dokumen seperti peraturan Bupati Kabupaten Ende tentang Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi, melengkapi pemahaman mengenai arah kebijakan dan program daerah terkait perlindungan pekerja migran dan program pencegahan migrasi nonprosedural. Selain itu, dokumen lainnya seperti dokumen Satgas terkait pengungkapan kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) Polres Ende periode tahun 2020 s/d 2025, berita liputan media dan wawancara online. Sejumlah data dokumentasi ini sebagai data sekunder yang sah, memperkaya analisis dengan memberi gambaran mengenai permasalahan yang terjadi. Sedangkan observasi difokuskan pada aktivitas sosialisasi, penyuluhan, dan pelayanan migrasi tenaga kerja di Kantor Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi. Selain itu, ketika mengunjungi dan mewawancarai mantan migran dan keluarga migran, peneliti mengamati kondisi sosial dan ekonomi mereka. Metode observasi memungkinkan peneliti melihat langsung implementasi kebijakan di lapangan dan kehidupan mantan migran dan keluarganya, lalu mendokumentasikannya melalui catatan lapangan dan foto. Data yang diperoleh kemudian diverifikasi dan divalidasi melalui proses triangulasi, yaitu dengan membandingkan data antar metode (wawancara, observasi dan dokumentasi) dan antar sumber (setiap narasumber). Validasi data juga dilakukan melalui diskusi bersama rekan tim peneliti untuk memastikan keakuratan interpretasi dan relevansi temuan terhadap konteks lokal.

Setelah data tervalidasi, langkah selanjutnya, dipetakan menggunakan pendekatan tematik (John W. Creswell, 2018), untuk menyaring temuan menjadi menjadi tema-tema tertentu. Pemetaan tematik diawali dengan membuat open coding pada setiap potongan data menjadi unit makna kecil (frasa/kalimat penting). Setiap kalimat atau frasa penting yang mengandung informasi relevan dari kutipan wawancara, dokumentasi dan observasi, diidentifikasi dan diubah menjadi "kode" yang lebih ringkas dan spesifik. Kode-kode ini mewakili inti dari pernyataan antar sumber. Kemudian dilakukan axial coding, yakni setiap kode sejenis atau kode berulang dikelompokkan menjadi kategori. Misalnya kategori jaringan kerabat dalam diseminasi informasi dan fasilitasi keberangkatan migrasi nonprosedural, muncul dari kode-kode berbagai sumber data yang menggambarkan tentang keluarga, kerabat dan teman adalah sumber informasi dan fasilitator utama migrasi nonprosedural. Kode seperti "Informasi dari kerabat", "Informasi diperoleh dari keluarga", "Berangkat bersama teman", "teman sebagai agen penyalur" dan "Dibantu oleh keluarga di negara tujuan" seringkali muncul. Pada tahap akhir dilakukan selective coding yakni setiap kategori yang mewakili kode-kode tersebut kemudian ditarik narasi besar menjadi tema faktor jaringan sosial dan tradisi migrasi. Hasil dari proses pemetaan tematik kemudian dibandingkan dan dicocokkan dengan hasil penelitian terdahulu, lalu kemudian dilakukan diskusi secara partisipatif bersama rekan tim peneliti dan narasumber terpilih untuk memastikan keakuratan proses pemetaan tematik sehingga sesuai dengan konteks penelitian. Tahap selanjutnya adalah analisis dan interpretasi, untuk mengeksplorasi makna secara mendalam tentang berbagai faktor, serta bagaimana kontribusi dan hubungan dari faktor-faktor tersebut terhadap implementasi kebijakan perlindungan migrasi nonprosedural di Kabupaten Ende.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

Temuan data lapangan memperoleh hasil bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan perlindungan pekerja migran Indonesia dalam mencegah migrasi nonprosedural di Kabupaten Ende, dipengaruhi oleh kombinasi beberapa faktor yang kompleks yakni faktor ekonomi, faktor jaringan sosial dan tradisi/budaya merantau dan faktor kapasitas kelembagaan dan tata kelola migrasi.

1. Faktor Ekonomi

Faktor ekonomi menjadi faktor pendorong bagi individu maupun rumah tangga untuk melakukan migrasi keluar negeri secara nonprosedural. Semua narasumber baik mantan migran dan keluarga migran umumnya didominasi oleh rumah tangga petani yang berpenghasilan tidak tetap. Mereka tergolong sebagai petani kecil dengan luas lahan garapan kurang dari 0,5 hektar. Keterbatasan lahan tersebut membuat pendapatan dari pertanian tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, sehingga anggota keluarga petani terdorong untuk mencari alternatif pekerjaan di luar sektor pertanian. Hasil wawancara bersama sejumlah narasumber baik mantan migran dan keluarga migran menyebutkan kondisi ekonomi rumah tangga yang sulit, rendahnya pendapatan karena lapangan kerja di desa, tidak cukup untuk biaya kebutuhan hidup, terutama biaya pendidikan dan biaya membangun rumah. Konsiderasi ini mendorong mereka untuk bekerja di

luar negeri sebagai buruh migran. Salah satu mantan pekerja migran mengungkapkan bahwa keputusannya merantau ke Malaysia didorong oleh keinginan untuk “*mencari nafkah hidup, untuk merubah polah hidup, karena dengan rantau itu dapat merubah pola hidup menjadi lebih baik*”.

Malaysia menjadi salah satu negara tujuan utama terbanyak, karena Malaysia menawarkan gaji tinggi kisaran 4 hingga 6 juta/bulan. Sementara rata-rata pendapatan di Kabupaten Ende untuk pekerja formal Rp 2.392.519 per bulan, dan rata-rata pendapatan pekerja informal Rp.1.150.117 perbulan. Perbedaan pendapatan yang signifikan antara pekerjaan di kampung yang hanya mengandalkan sektor pertanian dan di luar negeri, khususnya Malaysia, memperkuat motivasi ekonomi migrasi dalam memenuhi kebutuhan rumah tangga. Sebagaimana, ditegaskan oleh narasumber mantan migran, keluarga migran dan BP3MI NTT yang mengungkapkan bahwa rata-rata gaji yang mereka peroleh di Malaysia berkisar antara 1,200-2,000 ringgit atau sekitar Rp.4 juta hingga Rp.6 juta perbulan. Menurut sejumlah narasumber, gaji di Malaysia jauh lebih tinggi dibandingkan bekerja di sektor pertanian subsisten di kampung, sehingga memicu strategi diversifikasi tenaga kerja yakni dengan mengutus salah satu atau lebih anggota rumah tangga untuk bekerja di luar negeri (Malaysia).

Meski tak dipungkiri menjadi pekerja migran dan bahkan rela bolak-balik ke luar negeri secara nonprosedural telah membawa perubahan positif bagi ekonomi rumah tangga. Kiriman uang (remitransi) dari anggota keluarga menjadi salah satu sumber pendapatan, yang kemudian diolah oleh anggota rumah tangga yang tinggal untuk membiayai pembangunan rumah, pendidikan anak dan kebutuhan keluarga. Beberapa narasumber mantan migran dan keluarga migran memberi kesaksian tentang dampak positif remitransi, misalnya terhadap pendidikan anak, bahwa anak mereka mampu bersekolah hingga sarjana karena dibiayai dari hasil kerja di luar negeri. Sebagai contoh, salah satu anak migran yang menceritakan perjalanan pendidikannya setelah lulus SMA pada 2018, ia berniat kuliah di Surabaya, tetapi biaya masuk Rp30 juta terlalu tinggi, lalu masuk TNI pun gagal meski sudah mengikuti tes sebanyak empat kali. Pada akhirnya, ia kuliah di salah satu perguruan tinggi di kota Ende dan mendapatkan gelar sarjana berkat pembiayaan dari ayahnya yang bekerja di Malaysia.

Dampak kiriman uang bagi rumah tangga setidaknya juga diamati oleh peneliti saat mengunjungi beberapa kampung, seperti kampung Rateroru, yang menunjukkan suasana kampung yang relatif sepi. Aktivitas warga tidak terlalu ramai, hanya terlihat sebagian kecil orang yang sedang bekerja mengaduk-aduk semen dan pasir untuk membangun rumah, aktivitas itu tampak didepan rumah pasangan suami istri mantan migran yang peneliti kunjungi. Namun ada hal menarik yang menonjol dari kondisi fisik perumahan di kampung itu, bahwa hampir semua rumah sudah bertembok permanen. Kepala Desa Rateroru mengungkapkan bahwa rumah-rumah yang bertembok ini adalah hasil nyata dari remitransi para anggota rumah tangga pekerja migran.

Faktor ekonomi sebagai faktor pendorong (minimnya lapangan kerja, pendapatan tidak stabil) dan faktor penarik (upah tinggi di Malaysia, akses kerja cepat), menegaskan teori mikro ekonomi neoklasik dan teori migrasi ekonomi baru tentang motivasi, maupun rasionalitas dan strategi dalam mengurangi resiko dan memaksimalkan peluang, baik skala individu maupun rumah tangga (Setiadi, 2021). Migrasi menjadi salah satu bentuk strategi meminimalisir resiko ekonomi rumah tangga akibat keterbatasan ekonomi di kampung, dan memaksimalkan peluang besarnya pendapatan di negara tujuan (Malaysia). Sehingga rumah tangga membagi peran, ada yang bermigrasi mencari uang, ada yang tinggal mengelola remitansi, yang tampak jelas dalam narasi mantan migran dan keluarga migran, tentang gaji di Malaysia lebih menjanjikan dibandingkan di Indonesia. Dalam konteks ini, keputusan migrasi menjadi pilihan individu dan rumah tangga yang bertujuan memperkuat ketahanan ekonomi rumah tangga atau strategi bertahan hidup (*survival strategy*) di tengah keterbatasan ekonomi (Zulhair, 2021).

Faktor ekonomi inilah yang kemudian menentukan bagaimana karakteristik masalah kebijakan, yang dalam konteks ini sebagai variabel eksternal yang melemahkan fungsi implementatif kebijakan perlindungan migran dalam mencegah migrasi nonprosedural di Kabupaten Ende. Rasionalitas kebijakan perlindungan pekerja migran dirancang sebagai instrumen regulatif yang berfungsi mengatur serta mengendalikan perilaku masyarakat dalam proses migrasi tenaga kerja, agar setiap proses keberangkatan tenaga kerja keluar negeri berlangsung aman dan bertanggungjawab sesuai dengan mekanisme resmi atau prosedural. Namun keberadaan regulasi tidak serta merta menjamin kepatuhan masyarakat. Dalam perspektif teori implementasi kebijakan publik, sebagaimana dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983), efektivitas implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh *characteristics of the problem*, yakni sifat dan kondisi masalah sosial yang ingin diatasi. Artinya, ketika kebijakan perlindungan migran dihadapkan pada masalah struktural seperti kemiskinan, keterbatasan lapangan kerja, dan ketimpangan ekonomi, maka kebijakan tersebut menghadapi hambatan implementatif yang serius (Mazmanian & Sabatier, 1983).

Dengan demikian dalam kerangka teorisasi implementasi faktor ekonomi dapat dikategorikan sebagai bagian dari *nonstatutory variables* yang berpengaruh terhadap jalannya implementasi kebijakan di lapangan. Keberhasilan kebijakan tidak hanya bergantung pada kejelasan regulasi atau kapasitas birokrasi, tetapi juga pada kemampuan kebijakan tersebut menyesuaikan diri dengan realitas sosial-ekonomi masyarakat yang diaturnya. Secara teoritis, temuan ini memperkuat pandangan bahwa implementasi kebijakan bersifat kontekstual dan adaptif, di mana efektivitas kebijakan tidak dapat dipisahkan dari struktur sosial dan ekonomi yang melingkupinya. Oleh karena itu, upaya mencegah migrasi nonprosedural tidak cukup hanya dengan memperketat regulasi, tetapi juga harus diiringi dengan kebijakan ekonomi lokal yang memperkuat kapasitas hidup masyarakat, sehingga rasionalitas ekonomi mereka dapat selaras dengan rasionalitas kebijakan negara.

2. Faktor Jaringan Sosial dan Tradisi Migrasi

Temuan data wawancara menunjukkan bahwa jaringan sosial seperti keluarga, teman, atau kerabat yang sudah terlebih dahulu bermigrasi atau yang sering bolak-balik keluar negeri memainkan peran krusial sebagai sumber informasi utama, motivator, dan bahkan fasilitator dalam proses migrasi nonprosedural. Sebagaimana pernyataan narasumber dalam wawancara yang mengungkapkan bahwa, “*jika ada yang datang atau pulang dari Malaysia, pas pulang lagi ke Malaysia pasti bawa lagi dengan yang lainnya (1 atau 2 orang) dari sini untuk kerja di Malaysia. Mereka kan sudah tau situasi di sana, soal peluang kerja, gaji dan lain-lain di Malaysia, karena mereka sudah liat bukti hasil kerja mereka yang sudah kerja di Malaysia yang bisa kerja rumah, ongkos anak, beli motor*”. Demikian juga Informasi dari BP3MI NTT bahwa, anggota keluarga, tetangga, dan kerabat yang sudah bekerja di luar negeri menjadi sponsor/informan langsung atau menghubungkan CPMI ke jalur nonprosedural. Kondisi ini menurut Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi Kabupaten Ende, pekerja migran nonprosedural yang secara mandiri berinisiatif untuk bermigrasi dengan dukungan jaringan sosial dan relasi migrasi keluarga, kemudian membuat pekerja migran lebih percaya keluarga daripada prosedur resmi yang disediakan pemerintah. Peran jaringan sosial inilah yang membuat jalur keberangkatan migrasi nonprosedural tetap kuat, karena sudah dianggap aman, yang kemudian membentuk siklus tradisi migrasi berantai (ada jaringan keluarga, ada pengalaman terdahulu, ada cerita sukses, dan relatif lebih mudah masuk secara non-prosedural).

Gambaran mengenai keberlanjutan migrasi berantai berbasis jaringan keluarga dapat dilihat dalam pernyataan beberapa mantan migran dan keluarga migran yang mengatakan bahwa; suaminya berangkat lebih dahulu ke Malaysia sejak tahun 2.000, disusul sang istri beberapa tahun kemudian, hingga mereka melahirkan anak kedua di Malaysia. Meskipun saat ini keduanya telah kembali menetap di kampung, namun pertengahan tahun 2024 anak bungsu mereka diutus untuk menjadi pekerja migran di Malaysia. Hal serupa juga terjadi dalam keluarga seorang pemuda, anak pekerja migran, bahwa ayahnya berangkat ke Malaysia sejak tahun 2003 sampai sekarang, dan ibunya ke Malaysia sejak ia duduk di kelas 5 SD. Ibunya kembali ke kampung, menjelang ia wisuda menjadi sarjana pada tahun 2023, semuanya bermigrasi secara nonprosedural.

Peran jaringan sosial telah memberi manfaat penting bagi pekerja migran mengenai informasi kerja di luar negeri, namun disisi lain jaringan sosial ini tidak selalau mampu menjamin tersedianya informasi yang akurat dan lengkap mengenai kondisi kerja maupun kehidupan di negara tujuan. Dalam beberapa wawancara, peneliti menemukan bahwa pekerja migran kadang tidak memiliki informasi yang cukup tentang kondisi kerja dan kehidupan di tempat tujuan. Situasi ini mencerminkan adanya asimetri informasi, dimana calon pekerja migran berada pada posisi lemah karena minimnya pengetahuan dan desakan ekonomi, sementara jaringan sosial (keluarga/teman/kerabat) memiliki keunggulan informasi yang sering digunakan untuk kepentingan ekonomi mereka sendiri. Data dari Komisi Migran Perantau Keuskupan Agung Ende dan Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi menunjukkan bahwa, ketika tiba di tempat perantaraan, pekerja migran sering kali tidak tahu harus melakukan apa, mereka ditelantarkan atau terpaksa menerima pekerjaan apapun yang ditawarkan, meskipun dengan kondisi kerja yang tidak layak. Sehingga pekerja migran nonprosedural rentan terhadap praktik perdagangan manusia, yang sering kali mereka dijual dan dieksploitasi oleh kerabat atau teman mereka sendiri.

Data hasil investigasi Kepolisian Resor Ende selama 5 tahun terakhir (2020-2025) menegaskan hal ini bahwa, perekrutan pekerja migran nonprosedural sering dilakukan oleh agen-agen tidak resmi yang memanfaatkan relasi dan jalinan sosial untuk melakukan tipu daya dan janji gaji tinggi untuk menarik calon migran. Bahkan, keterlibatan keluarga perekrut dalam menampung dan memfasilitasi pekerja migran menunjukkan bahwa jaringan rekrutmen ini bersifat lentur dan berbasis kepercayaan atau jaringan sosial. Dengan demikian, temuan penelitian ini mengkonfirmasi temuan penelitian terdahulu yang menunjukkan bahwa jalur keberangkatan nonprosedural melalui jaringan keluarga kemudian menciptakan ceruk ekonomi bagi para pelaku (keluarga/teman/kerabat) yang bekerja sebagai agen perekrut yang tidak miliki ijin resmi

dalam perekrutan tenaga kerja, beroperasi secara mandiri dan sembunyi-sembunyi, memanfaatkan modalitas sosial, dan terus beradaptasi terhadap pengawasan aparat dan pemerintah (Arifin et al., 2024; Runturambi & Arifin, 2025; Wahyudi, 2018). Fenomena ini menggambarkan, jaringan sosial memainkan peran ganda dalam dinamika migrasi, dimana keberadaan jaringan sosial yang pada awalnya sebagai aset, juga menyimpan paradoks. Ketika informasi yang disalurkan bersifat terbatas dan tidak seimbang, jaringan sosial bisa bertransformasi menjadi kanal yang memperkuat asimetri informasi serta memperluas ruang gerak bagi perekrutan nonprosedural (Acharyya & Kar, 2014; Hinsch & Bijak, 2023; Katz & Stark, 1987).

Peran jaringan sosial keluarga dan tradisi migrasi berantai yang membentuk kemapanan jalur keberangkatan nonprosedural, mencerminkan reproduksi sosial migrasi berbasis jaringan yang telah lama berlangsung. Dalam rumusan Tamar Diana Wilson (1994) sebagai "migrasi rantai yang dimediasi jaringan" (*Network-Mediated Chain Migration*), sebagai pergerakan di mana calon migran mengetahui peluang, dibantu dengan transportasi, dan/atau diberikan akomodasi awal dan/atau pekerjaan melalui hubungan primer dengan migran sebelumnya (Wilson, 1994). Hal ini menegaskan kembali penelitian Graeme Hugo (2000) di Flores, bahwa migrasi di Flores ke Sabah memiliki sejarah panjang pasca perang dunia II, ketika beberapa pria Flores tertinggal di Sabah dan mulai bekerja di perkebunan. Mereka "titik jangkar" yang kemudian membuka jalur migrasi bagi generasi berikutnya. Penelitian Hugo juga menunjukkan bahwa informasi migrasi hampir selalu diperoleh dari jaringan teman, bukan dari pemerintah atau agen resmi (Hugo, 2000). Menurut Haug, S. (2008) dalam konsepsi *migration networks* menekankan bahwa keputusan migrasi individu tidak pernah sepenuhnya bersifat otonom, melainkan dipengaruhi oleh jejaring sosial yang sudah terbentuk. Jaringan migrasi baik berupa keluarga, kerabat, maupun teman menjadi saluran penting bagi arus informasi, dukungan material, serta jaminan sosial, yang pada akhirnya memengaruhi pilihan seseorang untuk bermigrasi, termasuk secara nonprosedural (Haug, 2008). Akibatnya, faktor sosial budaya memperkuat jalur keberangkatan migrasi nonprosedural. Modal sosial berupa relasi keluarga, tetangga, dan kerabat lebih berpengaruh, sehingga pola rekrutmen nonprosedural menjadi lebih dipercaya daripada jalur prosedural yang disediakan pemerintah.

Dengan demikian jaringan sosial berfungsi sebagai substitusi struktural terhadap negara. Ketika kebijakan perlindungan migran tidak hadir secara efektif di tingkat lokal, jaringan sosial mengisi kekosongan tersebut dengan membangun sistem kepercayaan alternatif. Calon migran lebih mempercayai pengalaman sukses kerabat atau tetangga yang telah bekerja di luar negeri daripada sosialisasi pemerintah yang jarang menyentuh masyarakat akar rumput (Hugo, 2000). Akibatnya, legitimasi sosial bergeser dari negara ke komunitas. Fenomena ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan formal dan praktik sosial migrasi (Wajid Fauzi, Roy Valiant Solomon, 2020). Dalam rumusan teori implementasi, proses implementasi kebijakan menjadi proses yang kompleks, yang dipengaruhi oleh kesesuaian antara struktur hukum (statuta), karakteristik masalah, dan dinamika sosial, budaya, politik (variabel non-statuta), dimana kebijakan itu beroperasi (Mazmanian & Sabatier, 1983; Pressman & Wildavsky, 1973). Kebijakan bekerja dalam kerangka legalitas dan birokrasi, sedangkan jaringan sosial bekerja berdasarkan kepercayaan (modal sosial), kedekatan emosional, dan solidaritas.

Dalam konteks Kabupaten Ende, jaringan sosial bukan sekadar fasilitator migrasi, tetapi juga aktor yang melembagakan praktik nonprosedural sebagai norma sosial, karena memperkuat argumen bahwa setiap keberhasilan migran akan mendorong terbentuknya siklus migrasi baru melalui jaringan yang sama (Hugo, 2000; Wilson, 1994). Karena jaringan ini beroperasi berdasarkan kepercayaan (*trust-based relation*), mereka mampu menembus hambatan birokrasi dan menggantikan fungsi kebijakan formal di lapangan. Akibatnya, kebijakan perlindungan migran kehilangan efektivitas karena bersaing dengan mekanisme sosial yang lebih dipercaya. Situasi ini menegaskan bahwa kebijakan perlindungan migran di Ende menghadapi tantangan sosial-struktural yang tidak dapat diatasi hanya melalui regulasi normatif. Implementasi kebijakan tidak cukup hanya mengatur prosedur migrasi melalui peraturan tertulis, tetapi harus mengintervensi cara kerja jaringan sosial yang membentuk perilaku migrasi. Dengan kata lain, efektivitas kebijakan bergantung pada sejauh mana negara mampu mengkonsolidasikan modal sosial komunitas agar sejalan dengan tujuan kebijakan perlindungan migran. Perlu ada pendekatan implementasi yang bersifat partisipatif dan kolaboratif, di mana jaringan sosial lokal diintegrasikan ke dalam sistem kebijakan formal. Pemerintah daerah dan lembaga perlindungan migran harus memanfaatkan kekuatan jaringan sosial seperti tokoh masyarakat, alumni migran, dan kelompok keluarga migran sebagai *policy intermediari* yang membantu menyebarkan informasi benar tentang jalur prosedural dan risiko migrasi nonprosedural.

3. Faktor Kapasitas Kelembagaan dan Tata kelola Migrasi

Temuan penelitian menunjukkan bahwa faktor internal berupa kapasitas kelembagaan dan tata kelola migrasi memiliki peran signifikan dalam menentukan efektivitas implementasi kebijakan perlindungan migran. Dalam konteks kebijakan publik, kapasitas kelembagaan dipahami sebagai kemampuan institusi

untuk mengelola sumber daya, mengoordinasikan aktor, serta menegakkan aturan dan mekanisme pengawasan agar kebijakan dapat dijalankan secara konsisten. Dalam kasus Kabupaten Ende, kapasitas kelembagaan di tingkat desa, pemerintah daerah, dan aparat penegak hukum menunjukkan keterbatasan baik dari aspek sumber daya, koordinasi lintas sektor, maupun mekanisme pengawasan dan penegakan hukum. Keterbatasan kapasitas kelembagaan dan tata kelola migrasi, berkontribusi terhadap belum optimalnya implementasi kebijakan perlindungan migrasi dalam mencegah migrasi nonprosedural di Kabupaten Ende.

Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber kepala desa dan kelurahan menunjukkan bahwa, sistem pendataan migrasi dan ketiadaan Peraturan Desa (Perdes) menjadi persoalan mendasar, karena masyarakat cenderung tidak melapor kepada aparat desa ketika merencanakan keberangkatan ke luar negeri, dan lebih memilih mempercayai jaringan keluarga dibandingkan pemerintah. Selain menimbulkan kesulitan bagi pemerintah desa untuk melakukan pengawasan maupun pencegahan dini, keterbatasan inisiatif desa dalam melakukan sosialisasi dan koordinasi dengan dinas terkait semakin memperlemah peran desa sebagai garda terdepan dalam mengelola fenomena migrasi.

Narasumber pejabat Dinas Transmigrasi dan Ketenagakerjaan Kabupaten Ende mengungkapkan hal serupa, bahwa pemerintah daerah menghadapi keterbatasan anggaran, sumber daya manusia, serta infrastruktur pelatihan dan layanan terpadu yang memadai. Kepala Bidang Ketenagakerjaan Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi Kabupaten Ende juga mengungkapkan bahwa, saat ini pemerintah daerah yang belum memiliki Peraturan Daerah (Perda) untuk mengatur mekanisme perlindungan pekerja migran sebagaimana diamanatkan UU Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. Akibatnya, infrastruktur kelembagaan seperti Balai Latihan Kerja (BLK) dan Layanan Terpadu Satu Atap (LTSA) tidak terbentuk, sehingga sulit memfasilitasi keterampilan dan pengetahuan bagi calon pekerja migran yang beketerampilan rendah.

Meskipun Dinas Transmigrasi dan Tenaga memiliki program yang berkaitan dengan pelatihan kerja dan produktifitas tenaga kerja, serta program penempatan tenaga kerja, namun data menunjukkan bahwa masih terjadi disparitas realisasi program dan anggaran. Sebagaimana tertera dalam dokumen Rencana Strategis (Renstra) dan dokumen Rencana Kerja (Renja) Dinas Transmigrasi dan Ketenagakerjaan Kabupaten Ende, bahwa indikator kinerja cenderung fokus pada pencapaian administratif/keuangan yang membiayai program penunjang urusan pemerintahan seperti gaji, perjalanan dinas, operasional dll, kurang menekankan pada efektivitas perlindungan nyata terhadap PMI, program ketenagakerjaan dan pemberdayaan ekonomi. Selain itu, ketidaksesuaian program dengan akar masalah, dimana permasalahan struktural seperti pengangguran, rendahnya kompetensi, dan akses informasi terbatas belum diatasi secara menyeluruh dalam program.

Selain pemerintah daerah telah melakukan kolaborasi lintas sektor dengan organisasi sosial, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan organisasi keagamaan (Komisi Migran Perantau Keuskupan Agung Ende), dengan membentuk Satuan Tugas (Satgas) Pencegahan Pemberangkatan Calon Pekerja Migran Indonesia Nonprosedural, TPPO dan Penanganan Pemulangan Pekerja Migran Indonesia Bermasalah di Kabupaten Ende, melalui SK Bupati Ende, Nomo: 247/KEP/HK/2023, namun kolaborasi ini belum efektif, karena kegiatan SATGAS baru berjalan ketika ada dana, jika tidak ada dana maka kegiatan ini tidak berjalan, sehingga kerja kolaborasi dalam pencegahan, pengawasan dan pemberdayaan migran nonprosedural tidak berjalan maksimal. Namun demikian, data menunjukan bahwa dukungan publik nampak melalui dukungan Gereja (Komisi Migran Perantau Keuskupan Agung Ende/KAE) dan Padma Indonesia sebagai organisasi keagamaan dan organisasi sosial. Peran mereka relatif lebih proaktif dan sering mengisi gap peran pemerintah dalam upaya pencegahan keberangkatan migrasi nonprosedural, dan berbagai kegiatan seperti pemulangan para migran nonprosedural, melakukan edukasi, advokasi terhadap kasus-kasus TPPO, pemulangan jenazah para pekerja migran yang meninggal di luar negeri.

Ketiadaan perangkat regulatif, program dan kelembagaan tersebut menunjukan lemahnya sense of emergency pemerintah daerah yang semakin menurunkan efektivitas pengendalian migrasi nonprosedural. Hal ini kemudian menimbulkan dampak berlapis: Pertama, kebijakan migrasi di tingkat lokal cenderung berhenti pada sebatas himbauan, tanpa langkah konkret yang berkelanjutan dan menyentuh aspek-aspek sosial ekonomi dan struktural yang mendorong masyarakat menjadi buruh migran, seperti kemiskinan, ketimpangan pendapatan dan lapangan kerja. Kedua, program pencegahan yang dijalankan cenderung bersifat ad hoc/kasuistik, reaktif, dan lebih menanggapi kasus setelah masalah terjadi. Ketiga, koordinasi lintas sektor maupun koordinasi vertikal dari kabupaten hingga desa berjalan lemah, menyebabkan desa, kelurahan dan kabupaten tidak memiliki dasar hukum untuk mengawasi mobilitas tenaga kerja maupun membangun mekanisme pengawasan berbasis komunitas.

Pada level penegakan hukum, secara fungsional aparat Kepolisian Resor Ende menunjukkan peran yang relatif lebih proaktif. Hal ini dipengaruhi oleh struktur fungsional Polres Ende dalam menjalankan tugas penegakan hukum dengan membentuk posko internal dan menjadi bagian dari Satuan Tuga (Satgas) pencegahan TPPO. Hasil wawancara bersama Kasad Reskrim Polres Ende menunjukkan bahwa, kepolisian Resor Ende telah mengungkap 10 kasus dalam lima tahun terakhir (2020-2025). Pola kasus yang ditemukan bahwa rekrutmen nonprosedural tetap marak, menggunakan modus perekrutan tanpa dokumen resmi dengan janji pekerjaan di luar negeri. Para pelaku yang bekerja sebagai agen perekrut tidak memiliki izin resmi dalam perekrutan ketenagakerjaan yang beroperasi secara mandiri dan sembunyi-sembunyi dan terus beradaptasi terhadap pengawasan aparat. Adanya keterlibatan jaringan agen perekrut berbasis keluarga, dimana ada kasus yang menunjukkan bahwa suami pelaku sebagai penampung korban (pekerja) karena pelaku memanfaatkan relasi sosial, kepercayaan dan relasi kekerabatan dengan korban (pekerja). Keberhasilan aparat dalam mengungkap kasus ini menegaskan peran penting kepolisian sebagai aktor kunci dalam penegakan hukum dalam menjalankan fungsinya, namun pencegahan di hulu belum sepenuhnya optimal, karena pemerintah desa/kelurahan dan dinas terkait mengalami disfungsi.

Kekosongan peran negara yang tercermin melalui rendahnya kapasitas kelembagaan pemerintah sejak dari desa/kelurahan dalam tata kelola migrasi (*sense of emergency*), menyebabkan persoalan migrasi cenderung disikapi secara ad hoc/kasuistik, reaktif, tanpa langkah konkret yang berkelanjutan. Dengan demikian, temuan penelitian ini mengkonfirmasi bahwa kelemahan struktural dan kapasitas kelembagaan pemerintah sebagai penghambat implementasi kebijakan bukanlah gejala khusus dalam konteks spesifik seperti Kabupaten Ende. Beberapa daerah di Indonesia menunjukkan gejala serupa, bahwa kapasitas kelembagaan dan struktural dalam tata kelola migrasi yang lemah seperti rendahnya koordinasi antar-lembaga, ego sektoral antar institusi, fragmentasi kebijakan, minimnya sosialisasi, keterbatasan anggaran, keterlibatan sektor swasta yang belum optimal, ketiadaan harmonisasi pengelolaan perbatasan dan lemahnya pengawasan memungkinkan maraknya jalur migrasi tanpa prosedur resmi di Indonesia (Arifin et al., 2024; Rupiarsieh & Mustafana, 2024; Sarifah, 2022; Wajid Fauzi, Roy Valiant Solomon, 2020; Winda Berkatin Medfin Bolla, Basri Kisianta, 2021). Tingginya jumlah kasus seperti TPPO yang melibatkan pekerja migran Indonesia biasanya terjadi di antara mereka yang bermigrasi melalui jalur tidak resmi (Anam et al., 2023), selain karena pola dan budaya migrasi, lemahnya kapasitas dan tata kelola migrasi, dan lemahnya penegakan hukum (Chan & Piper, 2024), menunjukkan kasus perdagangan orang di Indonesia memiliki kaitannya dengan meningkatnya tingkat kemiskinan, kemerosotan ekonomi, inflasi, pengangguran akibat PHK yang memaksa banyak pekerja untuk mencari pekerjaan alternatif (Arifin et al., 2024).

Dengan demikian, implementasi kebijakan perlindungan pekerja migran menghadapi hambatan internal kelembagaan, di mana kelemahan kapasitas kelembagaan di tingkat desa, pemerintah daerah, dan aparat penegak hukum menjadi faktor utama yang menghambat efektivitas implementasi kebijakan. Dalam kerangka teori implementasi, aparat desa, kelurahan dan pemerintah daerah sebagai *street-level bureaucrats* tidak memiliki perangkat regulasi seperti Peraturan Desa (Perdes) dan Peraturan Daerah (Perda), maupun mekanisme pendataan migrasi yang memadai, tidak memiliki inisiatif dalam melakukan sosialisasi dan koordinasi, menunjukkan lemahnya peran *street-level bureaucrats* sebagai ujung tombak dalam mengelola mobilitas masyarakat. Dalam rumusan teori implementasi, belum optimalnya implementasi kebijakan PMI di Kabupaten Ende merupakan manifestasi klasik dari kompleksitas tindakan bersama (*complexity of joint action*) (Gunn, 1978; Pressman & Wildavsky, 1973). Kompleksitas tindakan bersama muncul ketika berbagai aktor *street-level bureaucrats* (lembaga pemerintah, aparat hukum, masyarakat, LSM) mengalami kesulitan fundamental dalam mengubah suatu kebijakan dari rumusan formal menjadi realitas operasional. Di Ende, kegagalan dalam mengelola kompleksitas ini terlihat melalui keterbatasan sumber daya, lemahnya kolaborasi, koordinasi yang lemah di berbagai level.

Kompleksitas tindakan bersama yang tidak terkelola menciptakan kekosongan peran negara. Kekosongan ini justru diisi oleh aktor lain, baik secara positif maupun negatif. Aktor organisasi keagamaan dan sosial, seperti Gereja (KAE) dan Padma Indonesia, menjadi lebih proaktif dan mengisi gap peran pemerintah dalam upaya pencegahan, edukasi, dan advokasi. Aktor jaringan perekrut nonprosedural yang memanfaatkan celah kekosongan negara dan kegagalan pemerintah untuk bertindak secara bersama-sama dan efektif menciptakan celah yang dimanfaatkan oleh jaringan agen perekrut nonprosedural yang beroperasi secara mandiri dan sembunyi-sembunyi, terus beradaptasi terhadap pengawasan aparat dan memanfaatkan relasi sosial, kepercayaan, dan relasi kekerabatan masyarakat.

Secara lebih luas, implementasi kebijakan PMI di Kabupaten Ende tidak optimal karena kegagalan kelembagaan internal untuk mengelola kompleksitas tindakan bersama dalam menyentuh aspek-aspek sosial, ekonomi, dan budaya yang mendorong dan menarik migrasi. Sebagaimana Castles, S. (2010) bahwa, migrasi tidak dilihat sebagai fenomena tersendiri, melainkan bagian dari perubahan sosial, ekonomi, politik dan budaya yang lebih luas di tingkat lokal, nasional, dan global. Migrasi perlu dipahami sebagai

interkoneksi antara faktor–faktor struktural (struktur ekonomi, kebijakan, institusi negara, jaringan migrasi) dan aspek agen individual (keputusan migran, strategi rumah tangga) (Castles, 2010). Dalam konteks implementasi kebijakan perlindungan migran dalam mencegah migrasi nonprosedural di Kabupaten Ende, migrasi harus dipahami sebagai interaksi antara faktor struktural (kemiskinan, rendahnya pendapatan, ketimpangan ekonomi), faktor kultural (budaya dan tradisi), faktor kelembagaan (ketiadaan regulasi daerah, lemahnya penegakan hukum) dan faktor agensi (keputusan migran, strategi bertahan hidup rumah tangga). Interkoneksi ini menegaskan bahwa solusi migrasi tidak cukup berbasis pendekatan preventif dan pencegahan semata, tetapi memerlukan transformasi kelembagaan, kebijakan, transformasi sosial, ekonomi dan pemberdayaan masyarakat agar migrasi dapat dikelola secara aman dan bertanggungjawab.

KESIMPULAN

Bersandar pada hasil penelitian ini, migrasi tenaga kerja di Kabupaten Ende merupakan fenomena sosial yang tidak dapat dilepaskan dari konteks ekonomi, sosial, dan budaya yang melingkupi kehidupan masyarakat. Migrasi bukan sekadar akibat dari keputusan individual, melainkan hasil dari interaksi kompleks antara struktur ekonomi yang rapuh, dinamika sosial yang adaptif, serta kelembagaan yang belum kokoh. Dalam kerangka tersebut, implementasi kebijakan perlindungan pekerja migran Indonesia menghadapi berbagai tantangan yang bersumber dari faktor struktural dan agen sosial yang beroperasi di tingkat lokal. Faktor struktural yang meliputi keterbatasan ekonomi, rendahnya pendapatan, ketimpangan kesejahteraan, serta kebijakan anggaran daerah yang belum berpihak pada penguatan perlindungan migran, berkontribusi terhadap tingginya kecenderungan masyarakat untuk mencari alternatif ekonomi melalui jalur nonprosedural. Kelemahan kelembagaan di tingkat daerah menjadi hambatan nyata dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan. Minimnya regulasi turunan, seperti Peraturan Desa atau Peraturan Daerah, lemahnya sistem pendataan, keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia, serta koordinasi antarinstansi yang belum sinergis menyebabkan kebijakan bersifat reaktif dan tidak mampu menyentuh akar permasalahan. Dalam kondisi tersebut, peran negara sering kali tergantikan oleh aktor nonnegara, baik jaringan sosial migran maupun perekrut nonprosedural, yang lebih dipercaya oleh masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa implementasi kebijakan perlindungan pekerja migran Indonesia di Kabupaten Ende dipengaruhi oleh kombinasi faktor ekonomi, sosial-budaya, dan kelembagaan yang saling berinteraksi. Maraknya migrasi nonprosedural mencerminkan ketidakseimbangan antara kebutuhan ekonomi masyarakat dengan kapasitas negara dalam tata kelola migrasi. Oleh karena itu, solusi yang efektif tidak dapat mengandalkan pencegahan formal semata, tetapi harus mencakup transformasi kebijakan, penguatan kelembagaan, serta pemberdayaan ekonomi dan sosial masyarakat agar migrasi dapat dikelola secara aman, bermartabat, dan berkelanjutan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terimakasih ditujukan kepada Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi (Kemdiktisaintek), Direktorat Jenderal Riset Dan Pengembangan sebagai penyandang dana penelitian berdasarkan Surat Keputusan No: 1438/LL15/AL.04/2025 tentang Pelaksanaan Program Bantuan Operasional Perguruan Tinggi Swasta Program Penelitian Tahun Anggaran 2025.

DAFTAR PUSTAKA

- Acharyya, R., & Kar, S. (2014). Information, Labour Migration, and Occupation. *International Trade and Economic Development*, 127–145. <https://doi.org/10.1093/ACPROF/OSO/9780199672851.003.0007>
- Al Farisi, S., Darwin, M., Mas'oed, M., & Sukamdi, S. (2022). Protection of Indonesian Migrant Workers: Strategies for Sustainable Policies and Best Practices. *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, 7(1), 118–133. <https://doi.org/10.15294/ipsr.v7i1.35917>
- Anam, S., Makhroja, M. N., & Dewanto, P. A. (2023). *The Phenomenon of Non-Procedural Migrant Workers in West Nusa Tenggara : An Analysis of Causes and Patterns* (Issue SeaCMD). Atlantis Press International BV. <https://doi.org/10.2991/978-94-6463-362-7>
- Aprilion, A., & Murdani, A. D. (2024). The Role of the Indonesian Government in Mitigating Human Trafficking Cases through Social Media. *Global Local Interactions Journal of International Relations*, 4(1 SE-Articles), 31–41. <https://doi.org/10.22219/gli.v4i1.31604>
- Arifin, R., Zulfa, E. A., Hanita, M., & Simon Runturambi, A. J. (2024). Unveiling Indonesia's migration and border governance: Challenges and imperatives post-pandemic. *Social Sciences & Humanities Open*, 10, 101202. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2024.101202>
- Barnadi, Y. A., Haryati, E., & Ferriswara, D. (2025). *The Dilemma of Illegal Indonesian Migrant Workers : Between Rural Unemployment Solutions and Weak Protection*. April.

- BP2MI. (2025). *KP2MI | KEMENTERIAN PELINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA/BADAN PELINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA*. <https://Bp2mi.Go.Id/Statistik-Penempatan>.
<https://bp2mi.go.id/statistik-penempatan>
- Castles, S. (2010). Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies - J ETHN MIGR STUD*, 36, 1565–1586. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2010.489381>
- Chan, Y. W., & Piper, N. (2024). Home-bound precarity: home violence on return Indonesian migrant domestic workers. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 50(20), 5029–5044. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2024.2346617>
- Gunn, L. A. (1978). *Why is Implementation so Difficult? Management Services in Government*. <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=2974423>
- Hardani. (2020). *Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif* (H. Abadi (Ed.); I, Vol. 5, Issue 1). Penerbit Pustaka Ilmu.
- Haug, S. (2008). Migration Networks and Migration Decision-Making. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(4), 585–605. <https://doi.org/10.1080/13691830801961605>
- Hinsch, M., & Bijak, J. (2023). The Effects of Information on the Formation of Migration Routes and the Dynamics of Migration. *Artificial Life*, 29(1), 3–20. https://doi.org/10.1162/ARTL_A_00388
- <https://flores.tribunnews.com>. (2025). *Tahun 2025, 15 Pekerja Migran asal Ende NTT Meninggal Dunia - Tribunflores.com*. <https://flores.tribunnews.com/2025/07/12/tahun-2025-15-pekerja-migran-asal-ende-ntt-meninggal-dunia>
- Hugo, G. (2000). *Labour migration from East Indonesia to East Malaysia . Recent Trends*. 16, 97–126.
- IOM. (2024). *Indikator Tata Kelola Migrasi Republik Indonesia 2024*. International Organization for Migration. www.iom.int
- John W. Creswell, J. D. C. (2018). Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches. In *SAGE Publications, Inc* (Fifth Edit). <https://doi.org/10.4324/9780429469237-3>
- Katz, E., & Stark, O. (1987). International Migration Under Asymmetric Information. *The Economic Journal*, 97(387), 718–726. <https://doi.org/10.2307/2232932>
- Kaur, A. (2010). Labour migration trends and policy challenges in Southeast Asia. *Policy and Society*, 29(4), 385–397. <https://doi.org/10.1016/J.POLSOC.2010.09.001>
- Leda, H. A. (2023). *Laporan Penelitian: Bentuk Penanganan Migrasi Nonprosedural Oleh Pemerintah Kabupaten Ende*.
- Mazmanian, D. A. ., & Sabatier, P. A. . (1983). *Implementation and public policy*. 299. https://books.google.com/books/about/Implementation_and_Public_Policy.html?hl=id&id=TqyJ_8m4gYAC
- Mokhtar, R., & Rohaizat, A. (2024). *Cybercrimes and Cyber Security Trends in the New Normal* (pp. 41–60). https://doi.org/10.1007/978-981-97-0527-6_4
- Paspalanova, M. (2008). Undocumented vs. Illegal Migrant: Towards Terminological Coherence. *Migraciones Internacionales*, 4(14), 79–90. <https://doi.org/10.17428/RMI.V4I14.1158>
- Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia*. (2021). https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://jdih.setkab.go.id/PUUdoc/176418/PP_Nomor_59_Tahun_2021.pdf&ved=2ahUKEwivnZfsv8T7AhVW_XMBHSIdCqcQFnoEC A4QAQ&usg=AOvVaw22TO2D8ONsx4UNgf56JCRi
- Prabowo, A. P. (2020). Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia di Jawa Timur. *Journal of Governance and Administrative Reform*, 1(2), 91–107. <https://doi.org/10.20473/jgar.v1i2.39223>
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga ... on a Foundation (The Oakland Project Series)*. 304. https://books.google.com/books/about/Implementation.html?hl=id&id=oV0yetu_GSQC
- Prianto, A. L., Amri, A. R., & Ajis, M. N. (2023). Governance and Protection of Indonesian Migrant Workers in Malaysia: A Study on Policy and Innovation Network. *Journal of Southeast Asian Human Rights*, 7(2), 214–249. <https://doi.org/10.19184/jseahr.v7i2.44185>
- Rosadi, A., Peirisal, T., Subang, M. A. P. U., Pascasarjana, G., Subang, U., Kartini, J. R. A., & Subang, K. M. (2024). *The Implementation of Protection Policies for Migrant Workers in Subang Regency*. 2.
- Runturambi, A. J. S., & Arifin, R. (2025). New patterns and trends of migration: Hybrid-crimes among Indonesian migrant workers in Southeast Asia. *Regional Science Policy and Practice*, 17(10), 100215. <https://doi.org/10.1016/j.rspp.2025.100215>

- Rupiarsieh, & Musta'ana. (2024). Implementasi Kebijakan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia Di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2022. *Asketik*, 7(2), 214–227. <https://doi.org/10.30762/asketik.v7i2.1965>
- Sarifah, M. (2022). Implementasi Kebijakan Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Terhadap Penanggulangan Tenaga Kerja Indonesia Ilegal Di Kabupaten Pamekasan. *Jurnal Respon Publik*, 16(3), 33–41. <http://www.riset.unisma.ac.id/index.php/rpp/article/download/15355/11566>
- Setiadi. (2021). *Pengantar Antropologi Migrasi* (I). Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada.
- Wahyudi, R. (2018). Illegal Journey: The Indonesian Undocumented Migrant Workers to Malaysia. *Populasi*, 25(2), 24–43. <https://doi.org/10.22146/JP.36202>
- Wajid Fauzi, Roy Valiant Solomon, E. P. (2020). *CHALLENGES IN IMPLEMENTING GOVERNANCE POLICIES FOR THE PROTECTION OF INDONESIAN MIGRANT WORKERS* Wajid. 3(March), 31–34. <https://doi.org/10.31435/rsglobal>
- Wilson, T. D. (1994). What Determines Where Transnational Labor Migrants Go? Modifications in Migration Theories. *Human Organization*, 53(3), 269–278. <https://doi.org/10.17730/HUMO.53.3.Y288421640633168>
- Winda Berkatin Medfin Bolla, Basri Kisianta, P. K. (2021). Strategi Kebijakan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia Di Luar Negeri (Studi Kasus Uu 18/2017 Bab Iii Tentang Perlindungan Pekerja Migran). *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 7(2), 123–140.
- Zulhair, M. (2021). *Teori-teori Migrasi Internasional*.